

146. löggjafarþing 2016–2017.

Þingskjal x — x. mál.

Stjórnarfrumvarp.

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um skipan ferðamála, nr. 73/2005.

Frá ferðamála-, iðnaðar- og nýsköpunarráðherra.

1. gr.

1. gr. laganna orðast svo:

Tilgangur laga þessara er að stuðla að þróun ferðamála sem mikilvægrar atvinnugreinar í íslensku samfélagi að teknu tilliti til þolmarka íslenskrar náttúru og samfélags. Við þróun atvinnugreinarinnar skal stuðlað að sjálfbærni greinarinnar, náttúruvernd, auknum gæðum, öryggi og neytendavernd.

2. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 3. gr. laganna:

- a. Í stað orðsins „ferðamálastjóra“ í 1. másl. 2. mgr. kemur: forstjóra Ferðamálastofu.
- b. Í stað orðsins „ferðamálastjóri“ í 2. másl. 2. mgr. kemur: forstjóri Ferðamálastofu.

3. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 4. gr. laganna:

- a. 2. tölul. 1. mgr. orðast svo:

Framkvæmd ferðamálastefnu, áætlanagerð, stuðningur við svæðisbundna þróun, öflun, úrvinnsla og miðlun tölfræðilegra upplýsinga, þróun öryggisstefnu og neytendaverndar í ferðaþjónustu.

Við bætast tveir nýir málslíðir, svohljóðandi:

4. Varsla og umsýsla Framkvæmdasjóðs ferðamannastaða.

5. Eftirlit með öryggisáætlunum og að leyfisskyldir aðilar hafi í gildi lögboðnar váttryggingar.

- b. 3. mgr. 4. gr. orðast svo:

Ferðamálastofu er heimilt með samþykki ráðherra að fela öðrum með samningi að annast ákveðin verkefni sem undir stofnunina heyra og að vera aðili að samstarfsverkefnum.

4. gr.

Í stað orðanna „Ferðamálasamtaka Íslands sem tilnefna tvo fulltrúa“ í 1. mgr. 5. gr. kemur: Félag leiðsögumanna sem tilnefnir einn fulltrúa, Rannsóknarmiðstöð ferðamála sem tilnefnir einn.

5. gr.

Við 7. gr. bætist nýr töluliður, svohljóðandi:

9. Öryggisáætlun er skrifleg áætlun sem samanstendur af áhættumati, verklagsreglum og viðbragðsáætlun sem öllum aðilum sem bjóða upp á skipulagðar ferðir innan íslensks yfirráðasvæðis er skylt að semja og uppfæra reglulega.

6. gr.

2. mgr. 9. gr. orðast svo:

Skilyrði leyfis er að umsækjandi eða forsvarsmáður umsækjanda, ef hann er lögaðili, uppfylli eftirfarandi skilyrði:

- a. hafa búsetu innan aðildarríkja Evrópska efnahagssvæðisins eða aðildarríkja stofnsamnings Fríverslunarsamtaka Evrópu eða í Færeyjum.
- b. vera lögráða, hafa forræði á búi sínu og hafa ekki á síðustu fjórum árum í tengslum við atvinnurekstur hlotið dóm fyrir refsiverðan verknað samkvæmt almennum hegningarlögum eða lögum um hlutafélög, einkahlutafélög, bókhald, ársreikninga, gjaldþrotaskipti o.fl., staðgreiðslu opinberra gjalda eða lögum þessum.
- c. hafa skráð starfsemi sína hjá ríkisskattstjóra.
- d. hafa í gildi fullnægjandi öryggisáætlun skv. 9. gr. a.
- e. staðfesta að hafa kynnt sér gildandi lög og reglugerðir á sviði ferðamála sem starfsemi hans varðar.
- f. leggja fram staðfestingu um ábyrgðartryggingu frá váttryggingafélagi sem hefur starfsleyfi á Evrópska efnahagssvæðinu.

7. gr.

Á eftir 9. gr. kemur ný grein, 9. gr. a, sem orðast svo:

Hver sá sem hyggst bjóða upp á skipulagðar ferðir innan íslensks yfirráðasvæðis skal útbúa skriflega öryggisáætlun og afhenda Ferðamálastofu. Öryggisáætlun skal ávallt vera til á íslensku og a.m.k. einu erlendu tungumáli og vera viðskiptavinum aðgengileg. Óheimilt er að bjóða til sölu, kynna eða miðla á nokkurn hátt slíkum ferðum ef öryggisáætlun hefur ekki verið afhent Ferðamálastofu.

Öryggisáætlun samanstendur af áhættumati, verklagsreglum og viðbragðsáætlun.

Áhættumat skal fela í sér mat á hugsanlegri áhættu sem felst í tiltekinni ferð og skulu þátttakendur upplýstir á greinargóðan hátt um áhættuna sem í henni felst. Við skipulagningu ferðar skal áhættumat lagt til grundvallar við val á starfsmönnum, svo sem leiðsögumönnum, tímasetningu ferðar, mat á ytri aðstæðum, tækjakosti o.s.frv.

Verklagsreglur skulu taka mið af áhættumati ferðar. Í þeim skulu m.a. koma fram upplýsingar um þekkingu, reynslu og kunnáttu starfsmanna sem annast ferðina og hvernig skuli bregðast við ef vá ber að höndum, þ.m.t. um hvernig fjarskiptum skuli háttað.

Viðbragðsáætlun skal taka mið af áhættumati og skal hún fela í sér lýsingu á viðbrögðum sem grípa skal til þegar hætta steðjar að eða slys verður.

Ferðamálastofa tekur við öryggisáætlunum til skráningar. Ferðamálastofa skal yfirfara öryggisáætlunir og kanna hvort efni þeirra samræmist kröfum laga þessara og stjórnvaldsfyrirmæla um öryggisáætlunir. Ef öryggisáætlun uppfyllir ekki kröfur skal Ferðamálastofa veita sendanda kost á að bæta úr innan hæfilegs frests sem skal að lágmarki vera 14 dagar. Ef sendandi bregst ekki við innan frestsins eða öryggisáætlun reynist ófullnægjandi er Ferðamálastofu heimilt að hafna öryggisáætlun.

Sá sem býður upp á skipulagðar ferðir innan íslensks yfirráðasvæðis ber ábyrgð á að uppfæra öryggisáætlun sína reglulega og jafnskjótt og tilefni er til og senda Ferðamálastofu til skráningar.

Ferðamálastofa hefur reglubundið eftirlit með því að öryggisáætlanir séu uppfærðar. Ef öryggisáætlun reynist bersýnilega ófullnægjandi eða ekki hefur verið útbúin öryggisáætlun, þrátt fyrir skyldu, skal Ferðamálastofa veita aðila kost á að bæta úr innan hæfilegs frest sem skal að lágmarki vera 14 dagar. Ef aðili bætir ekki úr innan frestsins er Ferðamálastofu heimilt að leggja á dagsektir.

Ferðamálastofu er heimilt að leita utanaðkomandi ráðgjafar við yfirferð öryggisáætlana og eftirfylgni.

Skrá yfir innsendar öryggisáætlanir skal birt á heimasíðu Ferðamálastofu.

Í reglugerð skal kveðið nánar á um form og innihald öryggisáætlunar og um framkvæmd verkefna við yfirferð og eftirfylgni með öryggisáætlunum.

8. gr.

17. gr. a laganna fellur brott.

9. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 18. gr. laganna:

a. 4. mgr. fellur brott.

b. Við bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Ef ferðaskrifstofa leggur ekki fram gögn innan frests skv. 3. mgr. er Ferðamálastofu heimilt að áætla tryggingarskylda veltu sem grundvöll fyrir fjárhæð tryggingar skv. 17. gr. Áætlun tryggingarskyldrar veltu skal byggjast á fyrirliggjandi gögnum en þó vera svo rifleg að ekki sé hætt við að tryggingarfjárhæð verði ákvörðuð of lág.

10. gr.

Á eftir 1. másl. 19. gr. laganna kemur nýr máslíður, svohljóðandi:

Ferðamálastofa skal jafnframt birta áskorunina á heimasíðu sinni og, ef þörf krefur, á annan hátt sem telst skilvirkur og hagkvæmur miðað við tilefnið og hagsmunina sem í húfi eru.

11. gr.

2. mgr. 21. gr. laganna orðast svo:

Ferðamálastofa getur fellt úr gildi leyfi til reksturs ferðaskipuleggjanda eða ferðaskrifstofu ef leyfishafi eða forsvarsmaður uppfyllir ekki lengur skilyrði 9. gr., ef öryggisáætlun skv. 9. gr. a reynist bersýnilega ófullnægjandi eða brýtur á annan hátt gegn ákvæðum laganna.

12. gr.

Fyrri másl. 25. gr. laganna orðast svo: Stjórnvaldsákvæðanir Ferðamálastofu eru kærnanlegar til ráðherra.

13. gr.

28. gr. laganna orðast svo:

Ef ekki er farið að ákvörðun sem tekin hefur verið samkvæmt lögum þessum getur Ferðamálastofa ákveðið að sá eða þeir sem ákvörðunin beinist gegn greiði dagsektir þar til farið verður að henni. Ferðamálastofu er jafnframt heimilt að leggja dagsektir á aðila sem uppfyllir ekki kröfur III. kafla laganna og þá sem stunda leyfis- eða skráningarskylda starfsemi án tilskilins leyfis eða skráningar, sbr. 26. gr.

Ákvörðun um dagsektir skal tilkynnt bréflaga á sannanlegan hátt þeim sem hún beinist að. Dagsektir geta numið frá 50 þús. kr. til 500 þús. kr. á dag.

Ákvörðun um dagsektir má skjóta til ráðherra innan fjórtán daga frá því að hún er kynnt þeim er hún beinist að. Dagsektir reiknast ekki fyrr en frestur er liðinn.

Dagsektir eru aðfararhæfar að liðnum kærufresti en kæra til ráðherra frestar aðför uns endanleg niðurstaða liggur fyrir. Málshöfðun fyrir almennum dómstólum frestar ekki aðför.

14. gr.

Lög þessi öðlast gildi 1. janúar 2018.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarp þetta er samið í atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti. Með frumvarpinu eru lagðar til breytingar á lögum um skipan ferðamála, nr. 75/2005, með síðari breytingum. Frumvarpið er liður í yfirferð og endurskoðun á skipulagi og framkvæmd stjórnslu ferðamála. Á yfirstandandi þingi hefur einnig verið lagt fram frumvarp til laga um breytingu á lögum um Framkvæmdasjóð ferðamannaástaða, nr. 75/2011, þar sem lagðar eru til breytingar á fjármögnun á uppbyggingu innviða á ferðamannastöðum í eigu og umsjón ríkisins.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Ferðaþjónustan hefur vaxið hröðum skrefum undanfarin ár og er nú ein af undirstöðuatvinnugreinum þjóðarinnar. Í skýrslu iðnaðar- og viðskiptaráðherra um ferðamál sem lögð var fyrir Alþingi á 145. löggjafarþingi 16. mars 2016 (621. mál, þskj. 1024) var rakin og gerð ítarleg grein fyrir vexti ferðaþjónustunnar undanfarin ár en Ferðamálastofa hefur safnað og greint töluleg gögn um fjölda ferðamanna um alllangt skeið. Í skýrslunni kemur m.a. fram að á árinu 2015 hafi fjöldi erlendra ferðamanna sem kom til landsins um Keflavíkurflugvöll verið um 1,3 milljónir en þegar bætt var við þeim farþegum sem komu til landsins með ferju eða um annan flugvöll en Keflavíkurflugvöll auk dagsferðalanga með skemmtiferðaskipum var heildarfjöldinn talinn vera um 1,4 milljónir. Samkvæmt tölum frá Ferðamálastofu var fjöldi erlendra ferðamanna um Keflavíkurflugvöll á árinu 2016 um 1,8 milljónir og á fyrstu þremur mánuðum ársins 2017 er fjöldinn tæplega hálf milljón. Á yfirstandandi ári bendir allt til þess að fjöldi ferðamanna fari yfir 2 milljónir. Í skýrslu ráðherra kom einnig fram að spár gerðu ráð fyrir áframhaldandi fjölgun ferðamanna þótt eitthvað kynni að hægja á vextinum næstu missirin. Þróun og vöxtur atvinnugreinarinnar hefur verið mjög mikill á undanförunum árum og tilefni til að taka stjórnslu málaflokksins til skoðunar. Frumvarp þetta, ásamt frumvarpi til breytinga á lögum um Framkvæmdasjóð ferðamannaástaða, eru liður í þeirri vinnu og jafnframt er ljóst að á næstunni mun þurfa að leggja til frekari breytingar á lögum um skipan ferðamála, m.a. vegna innleiðingar á nýrri tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2015/2302/ESB um pakkaferðir og samtengda ferðatilhögun. Við vinnslu þessa frumvarps var efni tilskipunarinnar yfirfarið en þar sem tilskipunin hefur ekki verið tekin upp í EES-samninginn er að svo stöddu ekki tímabært að hefja vinnu við þær breytingar sem innleiðing hennar mun kalla á.

Sá mikli vöxtur sem orðið hefur í ferðaþjónustu hér á landi á undanförunum árum og aukið mikilvægi atvinnugreinarinnar fyrir þjóðarbúið leiðir til þess að stjórnvöldum ber að yfirfara og endurskoða eftir þörfum stjórnslu málaflokksins sem skipulögð var við allt

aðrar aðstæður en uppi eru nú. Á undanförunum árum hefur verið unnið markvisst að þróun framtíðarsýnar fyrir málaflokkinn. Í október 2015 var kynnt ný ferðamálastefna sem gefin var út sem Vegvísir í ferðaþjónustu. Vegvísirinn var unninn í samvinnu stjórnvalda og Samtaka ferðaþjónustunnar og með honum var lögð fram stefna í málaflokknum til lengri tíma þar sem sérstök áhersla er lögð á sjálfbæra þróun. Í vinnu við gerð Vegvísisins var horft sérstaklega til forgangsverkefna næstu fimm ára sem skapað geta grundvöll fyrir frekari þróun atvinnugreinarinnar. Forgangsverkefnin eru samhæfð stýring ferðamála, að stuðla að jákvæðri upplifun ferðamanna, að til verði áreiðanleg gögn um ferðaþjónustuna, aukin náttúruvernd, aukin hæfni og gæði í ferðatengdri þjónustu, aukin arðsemi og betri dreifing ferðamanna um landið. Í kjölfar útgáfu Vegvísis í ferðaþjónustu var gert samkomulag milli ríkisstjórnarinnar, Sambands íslenskra sveitarfélaga og Samtaka ferðaþjónustunnar um að setja á fót Stjórnstöð ferðamála. Hlutverk Stjórnstöðvar ferðamála er að samhæfa aðgerðir og útfæra leiðir til að ná skilgreindum markmiðum í samvinnu við stjórnvöld, sveitarfélög, stoðkerfi greinarinnar, greinina sjálfa og aðra hagsmunaaðila. Samkvæmt samkomulaginu er Stjórnstöðinni ætlað að starfa í fimm ár frá stofnun eða til ársins 2020. Stjórnstöð ferðamála fer ekki með stjórnvöldum í málaflokknum, fer ekki með opinbert vald og ber ekki ábyrgð á einstaka stjórnvölduverkefnum heldur er ætlað að samhæfa vinnu þeirra fjölmörgu aðila innan stjórnvöldunnar sem koma að ferðamálum með einum eða öðrum hætti.

Frumvarp þetta er liður í yfirferð stjórnvalda yfir málaflokkinn og hefur þann tilgang helst að auka hæfni ferðaþjónustuaðila og bæta öryggi ferðamanna og stuðla þannig að jákvæðri upplifun þeirra auk þess að efla stjórnvöld Ferðamálastofu. Mikilvægt er að gæta að orðsþori Íslands sem áfangastaðar þar sem orðspor og upplifun ferðamanna skipar sífellt stærri sess í vali ferðamanna á áfangastöðum til að ferðast til á sama tíma og hefðbundin markaðssetning hefur minni áhrif. Vægi netsins og samfélagsmiðla er sífellt að aukast og taka þarf mið af þeirri þróun.

Dáverandi iðnaðar- og viðskiptaráðherra fól Ferðamálastofu að skoða starfsumhverfi ferðaþjónustunnar með það að markmiði að einfalda og auðvelda umhverfið sem kostur er og setti Ferðamálastofa á fót sérstakan stýrihóp sem skilaði ráðherra skýrslu sinni í maí 2014.¹ Í skýrslunni eru lagðar til breytingar á lögum sem snerta ferðamál með einum eða öðrum hætti og var því í vinnu við gerð skýrslunnar ekki aðeins horft til laga um skipan ferðamála heldur einnig annarra laga eftir atvikum. Í skýrslunni er m.a. lagt til að leyfisskylda verði að meginstefnu til aflögð og tekin upp skráningarskylda í staðinn. Er á það bent að t.d. á hinum Norðurlöndunum séu ferðaskrifstofur skráningarskyldar en ekki leyfisskyldar og eðlilegt sé að ferðaskrifstofur hér á landi búi við sama umhverfi og í nágrennalöndum okkar. Litið var til þessarar tillögu við gerð frumvarpsins en afráðið að leggja þá breytingu ekki til að þessu sinni heldur verður hún könnuð nánar við vinnu við innleiðingu á fyrrgreindri nýrri tilskipun um alferðir sem kallar m.a. á breytingar á hugtakanotkun laga um skipan ferðamála.

Í framangreindri skýrslu eru einnig aðrar tillögur sem horft hefur verið til við vinnslu frumvarpsins. Í skýrslunni var m.a. lagt til að lögfestar yrðu sérstakar öryggiskröfur sem gilda eigi um ferðaþjónustufyrirtæki sem skipuleggja og bjóða til sölu skipulagðar ferðir innanlands. Í skýrslunni kemur fram að haghafar hafi bent á mikilvægi þess að öryggismál

¹ Einföldun starfsumhverfis og regluverks í ferðaþjónustu á Íslandi. Skýrsla stýrihóps Ferðamálastofu til iðnaðar- og viðskiptaráðherra.

ferðaþjónustuaðila séu í lagi og að þeir sem starfi í greininni hafi viðeigandi þekkingu og þjálfun. Ef skorti á gæði og öryggi í ferðaþjónustu er hætt á að íslensk ferðaþjónusta standist ekki samanburð í samkeppni við önnur lönd. Í skýrslunni er einnig lagt til að Ferðamálastofa fái auknar valdheimildir til að bregðast við brotum gegn lögum um skipan ferðamála. Í lögnum hefur Ferðamálastofa ekki heimildir til að beita íþyngjandi úrræðum á stjórnslustigi, líkt og dagsektum eða stjórnvaldssektum. Dagsektir eru í eðli sínu þvingunarúrræði sem ætlað er að þvinga þá aðila sem dagsektum er beint gegn til að breyta háttsemi sinni þannig að hún verði eftirleidis í samræmi við lög. Stjórnvaldssektir eru refsikennnd viðurlög sem stjórnvöld geta lagt á aðila sem brjóta gegn lögum og hafa þann tilgang að valda óþægindum og hafa varnaðaráhrif. Úrræði Ferðamálastofu vegna brota gegn lögum um skipan ferðamála eru nú í 26. gr. laganna. Þar kemur fram að hver sá sem reki leyfisskylda eða skráningarskylda starfsemi án tilskilins leyfis eða skráningar skuli sæta sektum nema þyngri refsing liggji við samkvæmt öðrum lögum. Þá er heimilt í tilefni brota gegn leyfis- og skráningarskyldu að stöðva viðkomandi starfsemi án tafar. Við beitingu þessara úrræða þarf Ferðamálastofa að leita liðsinnis lögreglu og hafa haghafar bent á að kæra til lögreglu vegna brota á lögnum sé afar seinvirkir ferli.

Í frumvarpi þessu er lagt til að Ferðamálastofu verði veittar heimildir til að beita aðila, sem ekki fara að ákvörðunum sem teknar hafa verið á grundvelli laganna, eða stunda leyfis- eða skráningarskylda starfsemi án viðeigandi leyfis eða skráningar, dagsektum þar til farið verði að henni eða starfsemi skráð á fullnægjandi hátt. Ferðamálastofa mun eftir sem áður fellt niður leyfi aðila á grundvelli 21. og 22. gr. laganna. Með dagsektum verður Ferðamálastofu þannig kleift að þvinga aðila til að fara að ákvæðum laganna, t.d. varðandi leyfisskyldu og skráningu, gerð öryggisáætlana o.fl. Ekki er hins vegar lagt til að svo stöddu að Ferðamálastofa fái heimild til að beita stjórnvaldssektum. Þá er einnig í frumvarpinu lagt til að lögfest verði skylda ferðaþjónustuaðila sem bjóða upp á skipulagðar ferðir að skila til Ferðamálastofu öryggisáætlun í samræmi við tillögur sem fram koma í skýrslunni. Áður hefur verið lagt til að slík skylda verði lögfest. Á 140. löggjafarþingi var lagt fram frumvarp sem m.a. var ætlað að innleiða öryggisáætlanir og einfalda stjórnslu (623. mál, þskj. 984) en það náði ekki fram að ganga. Frumvarpið var endurflutt á 141. löggjafarþingi (128. mál, þskj. 128) en náði heldur ekki fram að ganga. Í kjölfar framlagningar þessara frumvarpa gaf Ferðamálastofa út leiðbeinandi öryggisreglur sem unnar voru í samráði við Samtök ferðaþjónustunnar sem ferðaþjónustuaðilar gátu tileinkað sér og horft verður til þeirra reglna þegar öryggisreglur verða nánar útfærðar í reglugerð.

3. Meginefni frumvarpsins.

Frumvarpið felur í sér nokkrar breytingar á lögum um skipan ferðamála sem snúa að stjórnslu málaflokksins, skyldu ferðaþjónustuaðila til að setja sér öryggisáætlun auk annarra smærri breytinga.

Helsta breytingin sem lögð er til í í frumvarpinu er að skylda aðila sem bjóða upp á og selja skipulagðar ferðir innanlands til að setja sér öryggisáætlun. Er tillagan í samræmi við eldri frumvörp og tillögur sem fram hafa komið frá haghöfum og byggir m.a. á leiðbeinandi öryggisreglum Ferðamálastofu. Öryggisáætlun skal vera með ákveðnum hætti og innihalda m.a. viðbragðsáætlun og er lagt til að ráðherra setji nánari fyrirmæli í reglugerð um hvað koma skuli fram í öryggisáætlun. Markmiðið er að auka öryggi ferðamanna sem hingað koma í skipulagðar ferðir eða kaupa slíka ferðaþjónustu innanlands. Þannig er gert ráð fyrir að ferðaþjónustuaðili þurfi að útbúa öryggisáætlun fyrir sérhverja tegund ferðar þar sem lagt er mat á helstu áhættuþætti ferðarinnar, viðbrögð við hugsanlegri vá og áætlun um hvernig

skuli brugðist við ef eitthvað fer úrskeiðis. Öryggisáætlun skal vera aðgengileg fyrir viðskiptavininn og Ferðamálastofa birtir lista yfir innsendar öryggisáætlanir á heimasíðu sinni. Lagt er til að Ferðamálastofa yfirfari öryggisáætlanir sérstaklega með tilliti til þess hvort þær séu fullnægjandi að formi og efni en krefjist úrbóta ella. Það er hins vegar alfarið á ábyrgð ferðaþjónustuaðila að öryggisáætlun sé fullnægjandi efnislega og að hún sé uppfærð reglulega. Ferðamálastofu er ætlað að hafa eftirlit með því að ferðaþjónustuaðilar sem skylt verður að hafa öryggisáætlanir geri slíkar áætlanir og uppfæri reglulega. Ákvæðum frumvarpsins þessa efnis er ætlað að stuðla að aukinni neytendavernd og öryggi ferðamanna ásamt aukinni fagmennsku í starfsemi ferðaþjónustuaðila. Vel gerðar, skilvirkar og aðgengilegar öryggisáætlanir auka traust viðskiptavina ferðaþjónustufyrirtækja sem aftur eykur líkur á jákvæðri upplifun ferðamanna af viðkomandi ferð. Ætla má að það verði metnaðarmál hjá ábyrgum aðilum að uppfæra öryggisáætlanir reglulega og að viðskiptavinir ferðaþjónustufyrirtækja veiti þeim aðhald með því m.a. að bera saman öryggisáætlanir og velja þann þjónustuaðila sem þeir bera mest traust til.

Aðrar breytingar sem lagðar eru til í frumvarpinu eru nokkuð veigaminni. Ber þó helst að nefna heimild Ferðamálastofu til að leggja dagsektir á aðila sem brjóta gegn ákvörðunum sem teknar eru á grundvelli laganna. Tilgangur þessa er að gera Ferðamálastofu betur kleift að sinna eftirlitshlutverki sínu og þvinga aðila sem ekki fara að ákvörðunum stofnunarinnar til að hlíta þeim og haga starfsemi sinni í samræmi við lög. Í frumvarpinu er einnig lagt til að Ferðamálastofa geti áætlað tryggingarskylda veltu ferðaskrifstofa sem ekki skila nauðsynlegum gögnum svo unnt sé að reikna út raunverulega tryggingarskylda veltu. Heimildin kveður á um að áætla skuli ríflega veltu þannig að öruggt sé að tryggingarfjárhæðin verði ekki áætluð of lág. Þá eru lagðar til breytingar sem eru tilkomnar vegna frumvarps til laga um breytingu á lögum um Framkvæmdasjóð ferðamannastaða (411. mál, þskj. 542), heiti forstöðumanns Ferðamálastofu er breytt úr ferðamálastjóra í forstjóra Ferðamálastofu, tilgangsgrein 1. gr. laganna er uppfærð og nokkrar breytingar eru gerðar á skilyrðum leyfisveitinga.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Ekki er ástæða til að ætla að efni frumvarpsins brjóti gegn stjórnarskrá Íslands, nr. 33/1944. Með frumvarpinu er m.a. lagt til að ferðaþjónustuaðilum verði gert skylt að setja sér öryggisáætlun sem taki mið af þeim ferðum sem þeir bjóða upp á. Í 75. gr. stjórnarskrárinnar er kveðið á um að öllum sé frjálst að stunda þá atvinnu sem þeir kjósa en þó megi setja þessu frelsi skorður með lögum, enda krefjist almannahagsmunir þess. Skylda til að setja sér öryggisáætlun felur í sér aukið öryggi fyrir viðskiptavinum ferðaþjónustuaðila og aukna neytendavernd og er ekki ástæða til að ætla að ákvæðið sé um of íþyngjandi og telja verður það byggja á málefnalegum sjónarmiðum.

5. Samráð.

6. Mat á áhrifum.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Lögð er til breyting á 1. gr. laganna þar sem fram kemur tilgangur þeirra til samræmis við þá þróun sem orðið hefur í ferðaþjónustu á Íslandi á undanförunum árum. Ferðaþjónustan er nú ein af höfuðatvinnugreinum landsins og mikil þróun hefur orðið í greininni frá því lögin voru sett árið 2005. Rétt þykir því að endurskoða tilgang og markmið laganna í samræmi við stefnu stjórnvalda í málaflokknum sem fram kemur í Vegvísi í ferðaþjónustu. Í samræmi við stefnuna og annað efni frumvarpsins er nú kveðið á um að helsta markmið laganna sé að stuðla að sjálfbærni greinarinnar, auknum gæðum, auknu öryggi og neytendavernd og að ferðaþjónustan dafni í sátt og samlyndi við íslenskt samfélag og íslenska náttúru. Mikilvægt er að við þróun greinarinnar á næstu árum verði sérstaklega gætt að þolmörkum náttúru og samfélags.

Um 2. gr.

Í ákvæðinu er lagt til að forstöðumaður Ferðamálastofu fái starfsheitið forstjóri til samræmis við breytingar sem gerðar hafa verið á starfsheitum forstöðumanna annarra ríkisstofnana.

Um 3. gr.

Í greininni eru lagðar til breytingar á hlutverki Ferðamálastofu til samræmis við breytingar sem orðið hafa á starfsemi stofnunarinnar frá setningu gildandi laga. Lögð er aukin áhersla á hlutverk Ferðamálastofu við söfnun upplýsinga úr greininni en slík gögn eru mjög mikilvæg fyrir hagstjórn og fyrir frekari þróun greinarinnar. Hins vegar eiga eiginlegar rannsóknir á sviði ferðaþjónustu að vera á verkefnasviði annarra aðila eins t.d. Rannsóknarmiðstöð ferðamála. Hlutverk Ferðamálastofu er hins vegar að safna skipulega tölfræðilegum upplýsingum og miðla þeim til aðila sem þurfa á þeim að halda.

Samkvæmt 5. gr. laga um Framkvæmdasjóð ferðamannastaða, nr. 75/2011, annast Ferðamálastofa vörslu og rekstur sjóðsins. Í því felst að Ferðamálastofa framkvæmir allar úthlutanir úr sjóðnum í samræmi við ákvarðanir ráðherra, sér um samningagerð vegna úthlutana, heldur bókhald um rekstur sjóðsins og fylgist með framvindu verkefna. Rétt er að ákvæði laga um skipan ferðamála endurspegli það hlutverk Ferðamálastofu. Þá er lagt til að við greinina bætist nýr töluliður til samræmis við nýtt hlutverk Ferðamálastofu samkvæmt frumvarpinu sem verður skráning og eftirlit með öryggisáætlunum ferðaþjónustuaðila og að leyfisskyldir aðilar hafi í gildi lögboðnar váttryggingar.

Í c-lið ákvæðisins er lagt til að heimild Ferðamálastofu til að eiga eignarhluti í fyrirtækjum sem starfa á ákveðnum sviðum verði felld brott. Það verður að telja óeðlilegt fyrirkomulag að stjórnvaldi, sem hefur eftirlit með tiltekinni atvinnustarfsemi, sé heimilt að eiga eignarhluti í einkafyrirtækjum og ekki hefur komið til þess að heimildin hafi verið nýtt. Ferðamálastofu verður eftir sem áður heimilt að taka þátt í samstarfsverkefnum, þ.m.t. alþjóðlegum verkefnum, sem unnin eru á öðrum grundvelli en í fyrirtækjarekstri.

Um 4. gr.

Lagðar eru til breytingar á skipan Ferðamálaráðs þar sem Ferðamálasamtök Íslands hafa hætt starfsemi. Í stað þeirra tveggja fulltrúa sem samtökin hafa tilnefnt komi einn fulltrúi frá Félagi leiðsögumanna og einn fulltrúi frá Rannsóknarmiðstöð ferðamála. Leiðsögumenn þekkja vel til þarfa ferðamanna, þeirrar þjónustu sem nauðsynlegt er að bjóða upp á, aðstæðna á ferðamannastöðum og almennri þróun ferðamála innanlands, og getur aðkoma þeirra að Ferðamálaráði því verið gagnleg. Rannsóknarmiðstöð ferðamála er miðstöð rannsókna, fræðslu og samstarfs í greinum sem tengjast ferðamálum og er rekin af Háskóla

Íslands, Háskólanum á Akureyri, Háskólanum á Hólum, Samtökum ferðaþjónustunnar og Ferðamálastofu. Við áframhaldandi þróun greinarinnar gegna rannsóknir veigamiklu hlutverki og í Vegvísi í ferðaþjónustu og ferðamálaáætlun er lögð mikil áhersla á mikilvægi rannsókna og áreiðanlegra gagna og því rétt að Rannsóknarmiðstöð ferðamála tilnefni einn fulltrúa í ráðið.

Um 5. gr.

Í 7. gr. laganna eru orðskýringar á helstu hugtökum sem fram koma í lögnum. Með frumvarpinu er lagt til að ferðaþjónustuaðilar skuli setja sér öryggisáætlun og er því lögð til skilgreining á því nýja hugtaki, „öryggisáætlun“.

Líkt og fram kemur í almennum athugasemdum frumvarpsins er fyrirhuguð innleiðing nýrrar tilskipunar 2015/2302/ESB um pakkaferðir og samtengda ferðatilhögun. Þegar frumvarp þetta er lagt fram hefur tilskipunin þó ekki enn verið tekin upp í EES-samninginn og því ótímabært að leggja til frekari breytingar á 7. gr. laganna.

Um 6. gr.

Lagðar eru til breytingar á 9. gr. laganna sem fjallar um skilyrði til að fá leyfi til reksturs ferðaskipuleggjanda og ferðaskrifstofu hjá Ferðamálastofu.

Lagðar eru til nokkrar breytingar á leyfisskilyrðum sem ætlað er að vera til skýringar gildandi ákvæðum og vegna annarra ákvæða frumvarpsins. Í fyrsta lagi er lagt til að 20 ára aldurstakmark verði fellt brott og almennt verði miðað við lögræði. Í öðru lagi er lagt til að aðili þurfi að skrá starfsemi sína hjá ríkisskattstjóra áður en starfsemi hefst en í því felst skilvirkara eftirlit með því að aðilar séu á skattskrá sem virðisaukaskattskyldir aðilar og launagreiðendur. Í þessu felst því að leyfisskyldir ferðaþjónustuaðilar þurfa að skrá atvinnurekstur sinn í fyrirtækjaskrá ríkisskattstjóra. Ekki er um efnislega breytingu að ræða þar sem skyldan til skráningar hvílir þegar á öllum þeim sem stunda atvinnurekstur en með því að setja það sem skilyrði leyfis hjá Ferðamálastofu er mikilvægi þess áréttað. Ef aðilar hafa ekki skráð starfsemi sína hjá ríkisskattstjóra ber Ferðamálastofu þannig að synja þeim um útgáfu leyfis. Er þessi tillaga í samræmi við tillögu í skýrslu stýrihóps Ferðamálastofu frá 2014. Í þriðja lagi er lagt til nýtt skilyrði um að aðilar þurfi að skila fullnægjandi öryggisáætlun skv. 9. gr. a, sbr. 8. gr. frumvarpsins. Í fjórða lagi er lagt til að aðili sem óskar leyfis þurfi að staðfesta að hafa kynnt sér gildandi lög og reglugerðir á sviði ferðamála sem starfsemi hans varðar.

Ferðamálastofa hefur eftirlit með að leyfisskilyrðum sé fullnægt. Ef aðili uppfyllir ekki lengur skilyrðin á rekstrartíma er Ferðamálastofu heimild að fella niður leyfið og fer um það skv. 21. og 22. gr. laganna.

Um 7. gr.

Lagt er til að ferðaskipuleggjendum, og eftir atvikum ferðaskrifstofum sem bjóða upp á skipulagðar ferðir innanlands, verði gert skylt að setja sér öryggisáætlun. Tilgangur ákvæðisins er að auka öryggi ferðamanna en með auknum fjölda ferðamanna eykst hættu á slysum. Skylda til að setja sér öryggisáætlun hefur í för með sér að ferðaþjónustuaðilar hafa þá fyrirfram lagt mat á þá áhættu sem felst í ferðinni sem boðið er upp á, hvaða verklagsreglum skuli fylgja komi upp atvik sem bregðast þurfi við o.fl. Mikilvægt er að ferðaþjónustuaðilar geti brugðist rétt við erfiðum aðstæðum sem kunna að koma upp í ferðum sem þeir bjóða upp á því nokkur tími getur liðið þar til viðbragðsaðilar líkt og lögregla, sjúkraflutningar og björgunarsveitir geta komið til aðstoðar. Gerð öryggisáætlunar

og mat á áhættu af ferð eykur þannig sjálfstæði ferðaþjónustuaðila og möguleika þeirra til að bregðast við óvæntum aðstæðum vegna öryggis ferðamanna.

Öryggisáætlun skal samanstanda af þremur mismunandi þáttum; áhættumati, verklagsreglum og viðbragðsáætlun. Í 2. – 4. mgr. ákvæðisins kemur fram hvað skuli felast í áhættumati, hvernig verklagsreglur skuli vera og viðbragðsáætlun. Öryggisáætlun tekur þannig að mestu leyti mið af áhættumati og er það því tegund ferðar og búnaður sem notaður er í ferðinni sem ræður mestu um það hvernig öryggisáætlunin er og hversu ítarleg hún þurfi að vera. Sem dæmi er ljóst að jöklaferðir eða fjallaferðir kalla á mun ítarlegri og umfangsmeiri öryggisáætlun en einfaldari ferðir á fjölsóttu ferðamannastaði. Þannig munu ferðaþjónustuaðilar þurfa að setja sér öryggisáætlun fyrir hverja tegund ferðar og geta ferðaþjónustuaðilar því þurft að hafa fleiri en eina öryggisáætlun í gildi á hverjum tíma eftir því hvernig og hversu margar ferðir þeir bjóða upp á. Ákvæðið tekur nokkuð mið af fyrri frumvörpum sem lögð hafa verið fram um öryggisáætlanir á 140. og 141. lögjafarþingi en er ítarlegra.

Lagt er til að ráðherra setji nánari reglur um lágmarksinnihald öryggisáætlunar og að áætlunin skuli afhent Ferðamálastofu, þar sem áætlunin verði aðgengileg almenningi. Jafnframt felst í þessu að ferðaþjónustuaðili á að hafa öryggisáætlun sína aðgengilega viðskiptavinum sem þannig geti metið sjálfir hvort þeir telji öryggi sínu borgið miðað við aðstæður, eigin reynslu, þekkingu og úthald.

Ferðamálastofa hefur eftirlit með ákvæðum laganna og þannig er lagt til í 6. mgr. ákvæðisins að stofnunin leggi sérstakt mat á hvort öryggisáætlun sé efnislega fullnægjandi og hvort hún sé í réttu formi. Þá er gert ráð fyrir að Ferðamálastofa hafi reglulegt eftirlit með því að skráðir aðilar, sem skylt er að setja sér öryggisáætlun, endurskoði og uppfæri áætlanir reglulega. Við framkvæmd eftirlits mun Ferðamálastofa þurfa að koma sér upp eftirlitsáætlunum þar sem væri t.d. miðað við að skoða allar áætlanir á tilteknu tímabili. Gera má ráð fyrir að við reglubundið eftirlit þurfi einhverjir að lagfæra áætlanir sínar. Þetta er liður í að fylgja eftir kröfum um aukið öryggi ferðamanna. Efni áætlunar og regluleg uppfærsla er alltaf á ábyrgð viðkomandi aðila en ef áætlun stenst ekki kröfur og aðili bætir ekki úr innan gefins frests getur Ferðamálastofa beitt aðila dagsektum og síðar hafið afskráningarferli ef ekki er orðið við kröfum stofnunarinnar.

Gert er ráð fyrir heimild Ferðamálastofu til að sækja sérfræðipekkingu út fyrir stofnunina við yfirferð öryggisáætlana eða a.m.k. ákvæðins hluta þeirra.

Skylda til að setja sér öryggisáætlun gildir um alla aðila í ferðaþjónustu, innlenda sem erlenda, sem bjóða upp á skipulagðar ferðir innanlands. Aðilar bera sjálfir ábyrgð á innihaldi öryggisáætlana og að þær séu í samræmi við lög og stjórnvaldsfyrirmæli.

Um 8. gr.

Með ákvæðinu er lagt til að 17. gr. a laganna falli brott. Gildi 17. gr. a var tímabundið við árið 2010 vegna endurmats tryggingafjárhæða ferðaskrifstofa vegna mikils samdráttar í sölu alferða frá Íslandi í kjölfar efnahagshrunsins haustið 2008. Heimildin hefur runnið sitt skeið á enda og því lagt til að hún verði felld úr gildi. Ákvæði 4. mgr. 18. gr. laganna tengist 17. gr. a þar sem fram koma þau gögn sem þurftu að fylgja með beiðni um endurskoðun tryggingarfjárhæðar á grundvelli 17. gr. a og því lagt til í 16. gr. frumvarpsins að 4. mgr. 18. gr. falli einnig brott.

Um 9. gr.

Lagt er til að Ferðamálastofa fái heimild til að áætla tryggingarskylda veltu tryggingarskylds aðila ef hann leggur ekki fram gögn innan tilskilins frests. Ferðamálastofu er vandi á höndum ef aðilar skila ekki tímanlega inn nauðsynlegum gögnum til að áætla veltuna. Þar sem um atriði á sviði neytendaverndar er að ræða er lagt til að áætlun taki mið af þeim gögnum sem eru fyrirbyggjandi, t.d. tölur frá fyrra ári, ársreikningar o.s.frv. en verði þó það rífleg að ekki sé hætt á að veltan sé vantalin. Ekki er lagt til að áætlun feli í sér ákveðið hlutfallslegt álag heldur þar sem aðstæður geta verið mismunandi í hverju máli. Með ákvæðinu er m.a. höfð hliðsjón af heimildum skattfyrivalda til að áætla skattstofna ef framtalsskyldir aðilar telja ekki fram innan framtalsfrests. Með hliðsjón af meðalhófsreglu stjórnsýsluréttar mætti ekki ganga lengra en nauðsynlegt er en þó þannig að áætluð tryggingaskyld velta sé örugglega ekki vantalin.

Um 10. gr.

Með ákvæðinu er kveðið á um að Ferðamálastofa skuli birta áskorun um kröfulýsingu komi til rekstrarstöðvunar eða gjaldþrots ferðaskrifstofu einnig á heimasíðu sinni og eftir atvikum með öðrum hætti, t.d. í dagblöðum eða sjónvarpi, ef tilefni er til. Þar sem kröfulýsingarfrestur er skammur kann birting í Lögbirtingarblaði ekki að ná til allra þeirra sem eiga hagsmuna að gæta og því lagt til að heimilt verði að birta áskorun með fjölbreyttari hætti til að birtingin nái til sem flestra.

Um 11. gr.

Í 21. gr. gildandi laga er fjallað um hvenær leyfi verður fellt niður. Lagt er til að leyfi geti einnig verið fellt niður ef öryggisáætlun skv. 9. gr. a reynist bersýnilega ófullnægjandi og aðili bætir ekki úr innan tilskilins frests. Aðrar helstu ástæður þess að leyfi getur verið fellt niður eru brot aðila á þessum eða öðrum lögum, ef lögaðili eða forsvarsamaður verður gjaldþrota eða ef fullnægjandi váttryggingar eru ekki lengur í gildi.

Um 12. gr.

Í ákvæðinu er lögð til orðalagsbreyting á kærueimild 25. gr. laganna. Í 1. másl. 25. gr. er nú óþarfa upptalning í dæmaskyni á þeim ákvörðunum Ferðamálastofu sem kærnanlegar séu til ráðuneytisins. Í samræmi við meginreglu stjórnsýsluréttar eru allar ákvarðanir Ferðamálastofu kærnanlegar til ráðherra nema skýrt sé kveðið á um það í lögum að tiltekna ákvarðanir séu ekki kærnanlegar og er þá um undantekningu að ræða sem þarfnast veigamikils rökstuðnings. Er því lagt til að upptalningin í dæmaskyni verði felld brott og að texti ákvæðisins verði þannig að stjórnvaldsákvarðanir Ferðamálastofu verði kærnanlegar til ráðherra málaflökksins.

Um 13. gr.

Lagt er til að gjaldtökuheimild sú sem er í 28. gr. laganna verði felld brott. Rétt er að um atriði sem þessi sé fjallað í öðrum lögum s.s. náttúruverndarlögum og lögum um þjóðgarða, eftir því sem við getur átt. Með brottfalli þessa ákvæðis felst hins vegar engin efnisleg afstaða til réttmætis gjaldtökuheimilda vegna aðgangs að ferðamannastöðum.

Lagt er til að við lögin bætist heimild fyrir Ferðamálastofu til að leggja á einstaklinga og lögaðila dagsektir ef ekki er farið að lagaskilyrðum eða ákvörðunum Ferðamálastofu. Í gildandi lögum eru þvingunarúrræði takmörkuð umfram það að svipta aðila leyfi. Ferðamálastofa hefur ekki haft heimildir til að leggja dagsektir á aðila sem hún telur reka starfsemi sem falli undir ákvæði laganna og sé þannig leyfisskyld eða skráningarskyld. Í

slíkum tilvikum þarf Ferðamálastofa að leita til lögreglu sem getur verið tímafrekt ferli og á meðan á slíku ferli stendur getur viðkomandi aðili athafnað sig að mestu óáreittur af hálfu yfirvalda. Oft getur verið hagkvæmt fyrir Ferðamálastofu að geta beitt þvingunarúrræðum öðrum en að fella niður leyfi viðkomandi til að fá aðila til að uppfylla skyldur sínar enda er tilgangurinn að starfsemi aðila sé í samræmi við lögin og dagsektir eru skilvirkt úrræði til að mæta þeim tilgangi. Hér er t.d. haft í huga þegar aðilar uppfylla ekki lengur skilyrði skráningar skv. 9. gr. laganna, s.s. um skráningu hjá ríkisskattstjóra, uppfæra ekki öryggisáætlanir sínar eða hafa í gildi fullnægjandi ábyrgðartryggingar. Of viðurhlutamikið getur verið að hefja strax ferli til að fella niður leyfi aðila og kalla til lögreglu til að loka starfseminni heldur reyna fyrst að beita dagsektum til að fá aðila til uppfylla skyldur sínar. Þá verður einnig að telja þá framkvæmd betur í samræmi við meðalhófsreglu stjórnarsýslulaga og líklegri til árangurs en samkvæmt nógildandi fyrirkomulagi.

Um 14. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringa.