

Frumvarp til laga

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

(Lagt fyrir Alþingi á 141. löggjafarþingi 2012–2013.)

1. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 1. mgr. 4. gr. laganna:

- a. 3. tölul. orðast svo: Markaðsmál ferðaþjónustu innan lands.
- b. Við bætast tveir nýir töluliðir, svohljóðandi:
 4. Varsla og rekstur Framkvæmdasjóðs ferðamannastaða.
 5. Umsjón með öryggisáætlunum og eftirlit með því að ákvæði 9. gr. b séu að öðru leyti uppfyllt.

2. gr.

5. gr. laganna orðast svo:

Ráðherra skipar samráðsvettvang um ferðamál til fjögurra ára í senn. Þar skulu eiga sæti tólf fulltrúar.

Ráðherra skipar formann samráðsvettvangsins án tilnefningar en aðra fulltrúa skipar ráðherra eftir tilnefningu eftirtalinna: Ferðamálastofa tilnefnir einn fulltrúa, Félag leiðsögunna tilnefnir einn fulltrúa, Ferðamálasamtök Íslands og markaðsstofur landshlutanna tilnefna einn fulltrúa sameiginlega, Íslandsstofa tilnefnir einn fulltrúa, Rannsóknamiðstöð ferðamála tilnefnir einn fulltrúa, Samband íslenskra sveitarfélaga tilnefnir tvo fulltrúa, Samtök ferðaþjónustunnar tvo fulltrúa, Umhverfisstofnun einn fulltrúa og Vegagerðin einn fulltrúa.

3. gr.

6. gr. laganna orðast svo:

Hlutverk samráðsvettvangs um ferðamál er að vera ráðherra til ráðgjafar um stefnumótun og fagleg málefni auk þess að vera tengiliður hans við hagsmunaaðila.

Samráðsvettvangur um ferðamál skal einnig:

- a. veita ráðherra upplýsingar um aðgerðir til að efla ferðaþjónustu,
- b. fylgjast með framkvæmd ferðamálaáætlunar,
- c. samræma innbyrðis starf aðila samráðsvettvangsins og koma í veg fyrir tvíverknað,
- d. fjalla um umhverfismál tengd ferðaþjónustu og gera tillögur um úrbætur,
- e. veita umsögn um lög og reglur er varða ferðamál,
- f. skila árlega greinargerð til ráðherra um framangreint og annað sem samráðsvettvangurinn telur nauðsynlegt að koma á framfæri um ferðamál.

Samráðsvettvangur um ferðamál kemur saman til fundar að lágmarki fjórum sinnum á ári.

4. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 7. gr. laganna:

- a. 1. tölul. orðast svo: *Ferðaskipuleggjandi* merkir í lögum þessum hvern þann sem að eigin frumkvæði eða að beiðni viðskiptavinar setur saman, skipuleggur eða býður fram í atvinnuskyni hvers kyns ferðir eða ferðatengda afþreyingu aðra en sölu alferða. Með hugtakinu „í atvinnuskyni“ er átt við það þegar leyfishafi skipuleggur eða selur ferðir gegn endurgjaldi.
- b. Við 7. tölul. bætast tveir nýir málslíðir, svohljóðandi: Starfsemi bókunarþjónustu er umboðssala og því má sá sem rekur bókunarþjónustu ekki skipuleggja eða setja saman ferðir og selja. Bókunarþjónusta ber ekki ábyrgð á framkvæmd ferða og skýrt þarf að vera í hvers umboði ferðir, gisting og önnur þjónusta er seld eða bókuð.

5. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 8. gr. laganna:

- a. 3. mgr. orðast svo:
Leyfi til reksturs ferðaskipuleggjanda og ferðaskrifstofu skal veitt til fimm ára í senn.
- b. 8. mgr. fellur brott.

6. gr.

Við 2. mgr. 9. gr. laganna bætast þrjú nýir stafliðir, svohljóðandi:

- g. hafa skráð starfsemina hjá ríkisskattstjóra,
- h. hafa kynnt sér lög og reglugerðir um ferðamál og tengd svið sem starfsemin byggist á,
- i. leggja fram öryggisáætlun, sbr. 9. gr. b.

7. gr.

Á eftir 9. gr. laganna koma tvær nýjar greinar, 9. gr. a og 9. gr. b, svohljóðandi:

- a. (9. gr. a.)
Óheimilt er að skipta um leyfishafa eða forsvarsmann hans án samþykkis Ferðamálastofu. Leyfishafi ber ábyrgð samkvæmt leyfinu þar til Ferðamálastofa hefur samþykkt nýjan leyfishafa.
Gildistími leyfis breytist ekki þó að Ferðamálastofa heimili breytingar skv. 1. mgr.
- b. (9. gr. b.)
Hver sá aðili sem býður ferðamönnum upp á skipulagðar ferðir innan lands skal útbúa og skila til Ferðamálastofu öryggisáætlun sem samanstendur af áhættumati, sbr. 2. mgr., verklagsreglum, sbr. 3. mgr., og viðbragðsáætlun, sbr. 4. mgr.
Meta skal þá áhættu sem felst í ferð og skulu kaupendur og þátttakendur ferðar vera upplýstir um áhættuna sem í henni felst.
Í verklagsreglum skulu koma fram upplýsingar um þekkingu starfsmanna á staðháttum í viðkomandi ferð, reynslu og kunnáttu starfsmanna og hvernig fjarskiptum skuli háttað ef vá ber að höndum. Þar skal koma fram hvernig upplýsingagjöf til þátttakenda er háttað. Verklagsreglur skulu taka mið af áhættumati, sbr. 2. mgr.

Útbúa skal viðbragðsáætlun sem tekur mið af áhættumati, sbr. 2. mgr. Í áætluninni skal vera lýsing á því hver viðbrögð verða þegar hættu eða slys ber að höndum.

Sendi skal Ferðamálastofu uppfærða öryggisáætlun þegar tilefni er til. Ferðamálastofa birtir öryggisáætlunir þannig að þær séu aðgengilegar almenningi.

Öryggisáætlun skal vera á íslensku. Ferðamálastofa getur ákveðið annað þegar sérstakar ástæður mæla með því. Öryggisáætlun skal vera á sérstöku eyðublaði sem Ferðamálastofa gerir. Ferðamálastofa getur hafnað móttöku öryggisáætlunar standist hún ekki formkröfur.

Ráðherra getur með reglugerð kveðið nánar á um þau atriði sem skulu að lágmarki koma fram í öryggisáætlun, sbr. 1. mgr.

8. gr.

Orðin „allt að“ í 2. másl. 15. gr. laganna falla brott.

9. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 17. gr. laganna:

- a. Á eftir 1. másl. 1. mgr. kemur nýr málsliður, svohljóðandi: Þegar fjárhæð tryggingar er ákvörðuð í fyrsta skipti skal við framangreindan útreikning miða við hæsta gildi samkvæmt áætlun fyrir yfirstandandi og næsta ár.
- b. Á eftir 1. mgr. kemur ný málsgrein, 2. mgr., svohljóðandi:
Ferðamálastofu er heimilt að endurskoða ákvörðun sína um fjárhæð tryggingar ef í ljós kemur að veruleg breyting hefur orðið á veltu ferðaskrifstofu milli ára.

10. gr.

17. gr. a laganna fellur brott.

11. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 18. gr. laganna:

- a. Í stað tilvísunarinnar „2. mgr. 17. gr.“ í 3. og 5. mgr. kemur: 3. mgr. 17. gr.
- b. 4. mgr. fellur brott.

12. gr.

Á eftir orðunum „kröfulýsingu í Lögbirtingablaði“ í 1. másl. 19. gr. laganna kemur: og jafnframt á annan hátt eins og heppilegt þykir hverju sinni.

13. gr.

Í stað 1. mgr. 26. gr. laganna koma þrjár nýjar málsgreinar, svohljóðandi:

Brot gegn ákvæðum þessara laga og, eftir atvikum, stjórnvaldsfyrirmælum settum samkvæmt þeim varða sektum nema þyngri refsing liggja við samkvæmt öðrum lögum.

Við ákvörðun um fjárhæð sekta skal taka tillit til fjárhagslegs styrkleika viðkomandi aðila, eðlis þess brots sem um ræðir og þeirra hagsmuna sem í húfi eru.

Heimilt er að kveða nánar á um ákvörðun, fjárhæð og innheimtu sekta í reglugerð.

14. gr.

27. gr. laganna orðast svo:

Greiða skal til ríkissjóðs eftirfarandi gjöld:

- a. Fyrir útgáfu ferðaskrifstofuleyfis 60.000 kr.
- b. Fyrir útgáfu ferðaskipuleggjandaleyfis 45.000 kr.
- c. Fyrir skráningu á bókunarþjónustu 15.000 kr.
- d. Fyrir móttöku og birtingu á öryggisáætlun 17.000 kr.

15. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Ákvæði til bráðabirgða.

Leyfi sem voru gefin út fyrir gildistöku laga þessara skal endurnýja eigi síðar en 1. janúar 2015.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

Frumvarp þetta var samið í iðnaðarráðuneytinu og tekur mið af tillögum nefndar sem ráðherra fól endurskoðun laganna á árinu 2010.

Breytingartillögur frumvarpsins eru einkum tvenns konar, annars vegar eru lagðar til breytingar sem snúa að stjórnslu ferðamála og hins vegar eru lagðar til breytingar sem lúta að öryggi ferðafólks og eftirliti með þeim sem bjóða fram ferðir. Hvað varðar stjórnslu ferðamála eru lagðar til breytingar á verkefnum Ferðamálastofu til samræmis við lög um Íslandsstofu og Framkvæmdasjóð ferðamannastaða, skilgreiningar á leyfisskyldri starfsemi lagfærðar og lagt til að ferðaskipuleggjandaleyfi og ferðaskrifstofuleyfi verði tímabundin.

Á undanförunum árum hafa orðið nokkur alvarleg slys á ferðafólki hér á landi. Til að bregðast við þessu er talið æskilegt að gera auknar öryggiskröfur til þeirra aðila sem bjóða upp á ferðir hér á landi. Þannig eru í frumvarpinu ákvæði sem kveða á um skyldur aðila sem bjóða upp á ferðir innan lands til að útbúa og skila inn til Ferðamálastofu öryggisáætlun þar sem fram kemur mat á áhættu viðkomandi ferðar og lýsing á því hvernig viðkomandi aðili hyggist bregðast við beri vá að höndum í ferðinni. Samhliða slíkum breytingum var talið nauðsynlegt að auka eftirlit með þeim sem starfa í ferðaþjónustu. Enn fremur er lagt til að leyfi samkvæmt lögum verði tímabundin til fimm ára í senn en ekki ótímabundin líkt og nú er.

Verði frumvarpið að lögum er einnig gert ráð fyrir að ferðafélög og aðrir þeir sem bjóða fram í atvinnuskyni ferðir eða ferðatengda afþreyingu skuli hafa ferðaskipuleggjandaleyfi eða ferðaskrifstofuleyfi. Þetta er breyting frá því sem nú er en hingað til hafa t.d. Ferðafélag Íslands og Ferðafélagið Útivist verið undanþegin slíkri skyldu.

Þá er lagt til að ferðamálaráð verði lagt niður í núverandi mynd og í stað þess verði komið á fót samráðsvettvangi um ferðamál.

Við gerð frumvarpsins var haft samráð við ýmsa hagsmunaaðila, svo sem Ferðamálastofu, Samtök ferðaþjónustunnar, ferðamálaráð, Landsbjörg, Félag leiðsögumanna og Ferðafélag Íslands. Tillögur frumvarpsins, einkum varðandi öryggismálin, taka mið af þeim upplýsingum sem fram komu við framangreint samráð. Þá var farið yfir eftirlitsþáttinn með fjármálaráðuneytinu og tollstjóra þar sem gott samstarf Ferðamálastofu og þeirra sem starfa við landamæraeftirlit er mikilvægt við framkvæmdina.

Drög að frumvarpinu voru sett í rúmlega tveggja vikna kynningu á vef iðnaðarráðuneytisins í desember sl. auk þess sem sérstaklega var óskað eftir athugasemdum frá ákveðnum hagsmunaaðilum. Þrjár umsagnir bárust og tekur frumvarpið mið af þeim athugasemdum. Hvað varðar tillögur frumvarpsins um öryggisáætlanir voru skoðanir samráðsaðila misjafnar, sérstaklega hvað varðar hversu ítarleg og íþyngjandi ákvæði um slíkar áætlanir eigi að vera. Allir þeir aðilar sem haft var samráð við voru þó einhuga um að bæta þyrfti öryggi og auka kröfur til leyfishafa og þeirra sem bjóða upp á skipulagðar ferðir innan lands. Því eru tillögur frumvarpsins hvað öryggisáætlanir varðar hóflegar en miðað er við að hægt verði að útfæra nánar í reglugerð þau atriði sem að lágmarki skulu koma fram í slíkum áætlunum.

Nái frumvarpið fram að ganga mun það auka öryggi ferðamanna sem fara í skipulagðar ferðir innan lands þar sem kröfur til þeirra sem hafa heimild til að bjóða upp á slíkar ferðir verða auknar. Í einhverjum tilvikum munu breytingarnar hafa það í för með sér að ferðaskipuleggjendur og aðrir leyfishafar þurfi að meta áhættu af ferðum sínum og útbúa viðeigandi viðbragðsáætlun en margir leyfishafar hafa þegar útbúið slíkar áætlanir.

Þær auknu kröfur sem fram koma í frumvarpinu stuðla einnig að aukinni fagmennsku og auknu skipulagi þeirra sem bjóða eða hyggjast bjóða upp á ferðir sem á einhvern hátt geta talist hættulegar. Í frumvarpinu er miðað við að sömu kröfur séu gerðar til allra þeirra sem bjóða upp á skipulagðar ferðir hér á landi. Þannig munu erlendir aðilar sem bjóða upp á ferðir hér á landi einnig þurfa að uppfylla kröfur frumvarpsins hvað varðar öryggisáætlanir. Ekki þykja rök fyrir því að gera aðrar kröfur til slíkra aðila. Öryggisáætlanir skulu að jafnaði vera á íslensku en Ferðamálastofa getur heimilað undantekningar frá því skilyrði ef þurfa þykir. Öryggisáætlanir skulu útbúnar og eru alfarið á ábyrgð þeirra sem bjóða upp á skipulagðar ferðir hér á landi. Ferðamálastofa mun útbúa þar til gert eyðublað og veita viðeigandi leiðbeiningar til að auðvelda gerð og lestur öryggisáætlana. Ekki er gert ráð fyrir því að Ferðamálastofa staðfesti hvort þær áætlanir sem berast standist kröfur laganna heldur er það alfarið á ábyrgð þeirra sem þær útbúa. Standist öryggisáætlun augljóslega ekki formkröfur laganna getur Ferðamálastofa hafnað móttöku hennar.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Með lögum um Íslandsstofu, nr. 38/2010, voru markaðs- og kynningarmál erlendis flutt frá Ferðamálastofu til Íslandsstofu. Markaðs- og kynningarmál á innanlandsmarkaði eru hins vegar ekki síður mikilvæg en vekja þarf og viðhalda áhuga Íslendinga á að ferðast innan lands allan ársins hring og styðja við svæðisbundið og samræmt markaðsstarf innan lands. Því er gert ráð fyrir að hlutverki Ferðamálastofu verði breytt í samræmi við nýtt fyrirkomulag þannig að skýrt sé að stofnunin sinni markaðs- og kynningarmálum innan lands.

Nýr tölulíður bætist við 1. mgr. 4. gr. gildandi laga og snýr hann að vörslu og reikningshaldi Framkvæmdasjóðs ferðamannastaða. Er það til samræmis við lög um Framkvæmdasjóð ferðamannastaða, nr. 75/2011. Í því felst m.a. að Ferðamálastofa framkvæmir allar úthlutanir úr sjóðnum í samræmi við ákvarðanir ráðherra, sér um samningagerð vegna úthlutana þegar það á við, heldur bókhald yfir rekstur sjóðsins og framlög úr honum og sér um gerð ársreikninga.

Þá er einnig bætt við sérstökum tölulíð sem fjallar um eftirlit með því að gerðar séu öryggisáætlanir og þau skilyrði sem fram koma í 9. gr. b, sbr. 7. gr. frumvarpsins, séu uppfyllt.

Um 2. gr.

Hér er gert ráð fyrir að tólf fulltrúar skipi samráðsvettvang um ferðamál í stað tíu eins og skipa ferðamálaráð samkvæmt núgildandi lögum. Skipunartími samráðsvettvangs verður fjögur ár eins og skipunartími ferðamálaráðs í gildandi lögum.

Lagt er til að ráðherra skipi einn fulltrúa án tilnefningar, sem jafnframt er formaður vettvangsins. Þá tilnefnir Íslandsstofa einn fulltrúa sem fyrr og Samband íslenskra sveitarfélaga tvo eins og áður í ferðamálaráð en sveitarfélög eru stór hagsmuna- og rekstraraðili í ferðaþjónustu hér á landi. Þau koma að t.d. rekstri safna, sundlauga, markaðsstofa og tjaldstæða.

Ferðamálasamtök Íslands tilnefna nú einn fulltrúa, í stað tveggja áður, ásamt markaðstofum landshlutanna sem ekki höfðu fulltrúa í ferðamálaráði en eru nú öflugar hver á sínu landsvæði. Það kemur fram í Ferðamálaáætlun 2011–2020 að stefnt skuli að því að þessir aðilar sameinist og því er gert ráð fyrir sameiginlegum fulltrúa. Sveitarfélög koma að rekstri markaðsstofa og því er litið svo á að fulltrúar þaðan séu einnig fulltrúar svæðisbundinna hagsmuna.

Samkvæmt tillögum frumvarpsins tilnefna Samtök ferðaþjónustunnar tvo fulltrúa en í gildandi lögum tilnefna þau þrjú í ferðamálaráð. Þessi breyting helgast fyrst og fremst af því að nú koma fleiri hagsmunaaðilar að borðinu án þess að stefnt sé að því að hafa vettvanginn of fjölmennan.

Aðrir sem gert er ráð fyrir að taki þátt í samráðsvettvangi um ferðamál eru Ferðamálastofa, Vegagerðin og Umhverfisstofnun en allar þessar stofnanir eru grunnstofnanir varðandi uppbyggingu ferðaþjónustunnar hér á landi. Miðað er við að fulltrúi Ferðamálastofu verði jafnframt fulltrúi annarra stofnana atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins sem koma að þróun og nýsköpun í ferðaþjónustu, þ.e. Nýsköpunarmiðstöðvar Íslands og Byggðastofnunar.

Félag leiðsögumanna mun tilnefna einn fulltrúa á samráðsvettvang um ferðamál en félagið á ekki fulltrúa í núverandi ferðamálaráði. Leiðsögumenn þekkja vel til þarfa ferðamanna og þeirrar þjónustu sem er, og þarf að vera, til staðar til að tryggja jákvæða upplifun og öryggi ferðamanna.

Háskóli Íslands, Háskólinn á Akureyri, Háskólinn á Hólum, Samtök ferðaþjónustunnar og Ferðamálastofa starfrækja sameiginlega Rannsóknamiðstöð ferðamála, sem er miðstöð rannsókna, fræðslu og samstarfs í greinum sem tengjast ferðamálum. Í ferðamálaáætlun 2011–2020 er mikil áhersla lögð á mikilvægi rannsókna í atvinnugreininni. Því er gert ráð fyrir að stjórn Rannsóknamiðstöðvar ferðamála tilnefni einn fulltrúa á samráðsvettvang um ferðamál.

Um 3. gr.

Í þessari grein eru sett fram þau verkefni sem samráðsvettvangi um ferðamál er ætlað að fjalla um og gerð krafa um skýrsluskil. Þar sem vettvangurinn er skipaður aðilum sem eru í margháttuðu samstarfi utan hans er gert ráð fyrir að hann hittist að lágmarki fjórum sinnum á ári.

Greinin skýrir sig að öðru leyti sjálf.

Um 4. gr.

Með a-lið greinarinnar er lagt til að hugtakið ferðaskipuleggjandi sé endurskilgreint og það rýmkað frá því sem nú er. Þannig tekur hugtakið nú til allra dagsferða án tillits til þess hvort innifalin sé afþreying af einhverju tagi. Hugtakinu er ætlað að ná yfir þá aðila sem í atvinnuskyni setja saman, skipuleggja, bjóða fram eða selja hvers konar ferðir hér á landi

sem ekki flokkast undir alferðir. Hér undir fellur t.d. skipulagning ferða hópa og einstaklinga, innan lands og erlendis, og hvers kyns dagsferðir. Þetta getur meðal annars átt við gönguferðir, hestaferðir, hvalaskoðunarferðir, flúðasiglingar, veiðiferðir og bátsferðir.

Með b-lið greinarinnar eru lagðar til breytingar á skilgreiningu hugtaksins bóknarþjónusta. Í gildandi lögum tekur hugtakið bóknarþjónusta eingöngu til þeirra aðila sem sjá aðeins um bókun þjónustu. Með greininni er lagt til að hugtakið verði útvíkkað þannig að það taki einnig til hvers konar umboðssölu. Til að skerpa enn betur á skilgreiningu hugtaksins bóknarþjónusta er í ákvæðinu sérstaklega tekið fram að um umboðssölu sé að ræða og því er bóknarþjónusta óheimilt að gera tilboð í ferðir. Viðskiptavinum bóknarþjónustu þarf að vera ljóst hver raunverulegur söluaðili er enda ber hann ábyrgð á ferðinni. Þannig má sem dæmi nefna að bóknarþjónusta hefur ekki heimild til að kaupa miða af ferðaskipuleggjanda eða ferðaskrifstofu og selja í eigin nafni.

Um 5. gr.

Í a-lið er lagt til að 3. mgr. 8. gr. núgildandi laga falli brott og í hennar stað komi ný málsgrein. Samkvæmt núgildandi ákvæði eru ferðaskipuleggjanda- og ferðaskrifstofuleyfi ótímabundin. Ákvæðið felur í sér það nýmæli að leyfin verði tímabundin til fimm ára í senn og getur leyfishafi sótt um endurnýjun leyfis að þeim tíma loknum uppfylli hann öll skilyrði fyrir leyfisveitingu á þeim tíma. Eðlilegt þykir að leyfin verði tímabundin og er það til samræmis við aðra þætti ferðaþjónustunnar þar sem leyfi eru almennt tímabundin. Í tímabindingu leyfa felst ákveðið aðhald og eftirlit með skilyrðum leyfisveitingar er í reynd gert reglubundið.

Í b-lið er lagt til að 8. mgr. falli brott. Í núgildandi lögum er það Ferðamálastofu að ákveða hvaða íslensk ferðafélög eru undanþegin ákvæðum laganna um leyfisveitingu hvað varðar ferðir innan lands. Lagt er til að íslensk ferðafélög lúti sömu reglum og önnur ferðaþjónustufyrirtæki hvað leyfismál varðar. Mikil samkeppni er í ört vaxandi ferðaþjónustu hér á landi og margir hafa komið inn í greinina á síðastliðnum árum. Kröfur um neytendavernd, öryggi, gæði og eftirlit fara vaxandi og því þykir ekki rétt að íslensk ferðafélög lúti öðrum lögmaðlum en ferðaþjónustufyrirtæki. Enn fremur mæla sanngirnirök á móti því að íslensk ferðafélög séu undanþegin leyfisskyldu og skekki þar með samkeppni á ferðaþjónustumarkaði en íslensk ferðafélög eru í mörgum tilvikum í samkeppni við fyrirtæki í ferðaþjónustu.

Um 6. gr.

Skilyrði nýs g-liðar er nýmæli sem kveður á um að umsækjandi um leyfi skuli hafa skráð starfsemi sína hjá ríkisskattstjóra. Upplýsingar um skráningu hjá ríkisskattstjóra gera eftirlit með viðkomandi skilvirkara.

Lagt er til í nýjum h-lið að umsækjandi um leyfi eða forsvarsmaður hans ef umsækjandi er lögaðili hafi kynnt sér lög og reglur um ferðamál og þau svið sem að starfseminni snúa. Mikilvægt er að þeir sem eru að fara út í rekstur ferðaþjónustu hafi þekkingu á því lagaumhverfi sem starfsemin byggist á.

Í nýjum i-lið er lagt til að það verði gert að skilyrði að umsækjandi hafi lagt fram öryggisáætlun, sbr. 7. gr. frumvarpsins.

Um 7. gr.

Í þessari grein er lagt til að á eftir 9. gr. laganna komi tvær nýjar greinar er snúa að breytingum er varða leyfishafa, endurnýjun leyfis og öryggisáætlanir.

Um a-lið (9. gr. a).

Allar fyrirhugaðar breytingar á starfsemi eru háðar skriflegri tilkynningu til Ferðamálastofu. Í ákvæðinu er einnig fjallað um það þegar aðilaskipti verða að rekstri, þegar forsvarsmaður leyfishafa hættir eða fellur frá og þegar leyfishafi hyggst hætta starfsemi. Er sú ábyrgð lögð á leyfishafa að tilkynna um slíkt án tafar enda gert ráð fyrir að hann beri ábyrgð á rekstrinum fram til þess tíma. Áfram er gert ráð fyrir að nýr aðili skuli þegar í stað sækja um nýtt leyfi. Þegar nýr forsvarsmaður er tilnefndur þarf hann að uppfylla skilyrði a–f-liða 2. mgr. 9. gr. Til að taka af allan vafa er kveðið á um það í frumvarpinu að gildistími hins fyrra leyfis haldist óbreyttur og í raun litið svo á að það leyfi haldi gildi sínu.

Um b-lið (9. gr. b).

Með greininni er lagt til að allir þeir aðilar sem bjóða upp á skipulagðar ferðir hér á landi skuli útbúa og skila til Ferðamálastofu öryggisáætlun. Með þessu er ekki eingöngu átt við þá aðila sem hafa leyfi samkvæmt lögum þessum heldur einnig erlenda aðila sem koma með ferðamenn hingað til lands.

Eins og kunnugt er hafa orðið óhöpp í ferðum sem rekja má til skorts á undirbúningi og skipulagningu ferða. Því er lagt til að lögð verði fram þrjúþætt öryggisáætlun sem samanstendur af áhættumati, verklagsreglum og viðbragðsáætlun. Í mörgum ferðum er áhætta lítil en í öðrum getur hún verið veruleg. Nauðsynlegt er að lagt sé mat á áhættuna og að kaupendum og þátttakendum sé gerð grein fyrir þeirri hættu sem í ferðinni getur falist ásamt því verklagi og þeim viðbrögðum sem viðhöfð verða fari eitthvað úrskaiðis.

Mikilvægt er að þeir sem kaupa ferðir fái upplýsingar um það hver sé þekking og reynsla þeirra starfsmanna sem koma að ferðinni. Í því felst meðal annars að kaupendur þurfa að vera upplýstir um þá þekkingu og reynslu sem viðkomandi starfsmenn hafa af sams konar ferðum og hvernig þekkingu þeirra á viðkomandi svæði er háttáð.

Þá skal útbúa viðbragðsáætlun sem tekur mið af áhættumatinu. Í áætluninni skal vera lýsing á því hver viðbrögð verða þegar hættu eða slys ber að höndum.

Eitt meginmarkmið þessarar greinar er að auka neytendavernd með aukinni upplýsingagjöf til viðskiptavina ferðaþjónustuaðila. Þannig er miðað við að sá sem hyggst kaupa ferð geti séð og borið saman öryggisáætlanir mismunandi aðila. Í því skyni er lagt til að öryggisáætlanir allra þeirra sem hafa leyfi samkvæmt lögnum verði gerðar aðgengilegar almenn- ingi, svo sem með birtingu á heimasíðu Ferðamálastofu. Til þess að einfalda gerð og skil öryggisáætlana lætur Ferðamálastofa gera sérstakt eyðublað.

Öryggisáætlun skal almennt vera á íslensku en Ferðamálastofa getur ákveðið annað þegar sérstakar ástæður mæla með því. Þannig getur Ferðamálastofa heimilað erlendum aðila að hafa öryggisáætlun sína á ensku og eftir atvikum öðru tungumáli teljist það nauðsynlegt. Enn fremur er með ákvæðinu lagt til að Ferðamálastofa geti hafnað móttöku á öryggisáætlun ef hún stenst ekki formkröfur laganna. Þannig getur t.d. Ferðamálastofa hafnað móttöku á öryggisáætlun ef hún fjallar ekki um öll þau atriði sem áskilið er í lögnum.

Í ákvæðinu er kveðið á um heimild ráðherra til að setja reglugerð um þau atriði sem að lágmarki skulu koma fram í öryggisáætlun.

Um 8. gr.

Lagt er til að trygging verði í gildi í sex mánuði eftir að leyfi fellur brott eða starfsemi er hætt en ekki allt að sex mánuði eins og núgildandi ákvæði kveður á um. Verið er að breyta ákvæðinu til samræmis við þá framkvæmd sem viðhöfð hefur verið en til að gæta jafnræðis hafa tryggingar ekki verið felldar niður fyrr en sex mánuðum eftir að leyfi var fellt úr gildi.

Um 9. gr.

Með greininni eru lagðar til tvær breytingar. Fyrri breytingin fjallar um það að þegar sótt er um ferðaskrifstofuleyfi í fyrsta sinn skal lögð fram áætlun um fyrirhugaða sölu ferðaskrifstofunnar á alferðum á yfirstandandi almanaksári og næsta almanaksári svo að Ferðamálastofa geti farið fram á raunhæfa tryggingu frá ferðaskrifstofunni til að viðskiptavinur hennar geti fengið endurgreitt, lokið alferð sem er hafin eða fengið greiddan heimflutning komi til gjaldþrots eða greiðslustöðvunar ferðaskrifstofunnar. Við þann útreikning skal miða við áætlun um rekstur, greiðslustreymi og efnahag fyrir yfirstandandi og næsta ár sem viðkomandi ber að leggja fram með umsókn um ferðaskrifstofuleyfi. Skal sú niðurstaða gilda sem gefur hæsta tryggingu.

Seinni breytingin snýr að því þegar miklar breytingar verða á veltu ferðaskrifstofu milli ára. Svipað ákvæði er að finna í 2. mgr. 17. gr. a gildandi laga en samkvæmt því hefur Ferðamálastofa eingöngu heimild til hækunar á tryggingafjárhæð. Heppilegt þykir að hafa slíka undanþáguheimild í lögnum þar sem sveiflur geta undir vissum kringumstæðum verið miklar í veltu á milli ára. Það getur því verið óheppilegt að meta tryggingu aðeins út frá umsvifum fyrra árs, ýmist gagnvart ferðaskrifstofunni, sem gæti þurft að reiða fram tryggingu langt umfram raunveruleg umsvif, eða gagnvart viðskiptavininum ef næg trygging væri ekki fyrir hendi vegna þess að miðað hefði verið við tímabil þegar velta ferðaskrifstofunnar var lítil og tryggingin því hugsanlega of lág.

Um 10. gr.

Ákvæði 17. gr. a í gildandi lögum var tímabundið við árið 2010, þ.e. vegna endurmats trygginga ferðaskrifstofa þar sem byggt var á gögnum sem skila átti fyrir 1. október 2010. Heimildin var ekki notuð og því er lagt til að hún verði felld úr gildi. Ferðaskrifstofur hafa alltaf þann möguleika að óska endurmats með framlagningu nýrra gagna sem ella yrðu lögð fram í síðasta lagi 1. október ár hvert, sbr. 3. mgr. 18. gr. núgildandi laga.

Um 11. gr.

Lagt er til að núgildandi 4. mgr. 18. gr. falli brott en um rökstuðning fyrir því vísast til athugasemda við 10. gr. frumvarpsins. Að öðru leyti þarfnast ákvæðið ekki skýringa.

Um 12. gr.

Með greininni er lagt til að Ferðamálastofu verði veitt heimild til að birta áskorun um kröfulýsingu á fleiri stöðum en í Lögbirtingablaðinu. Undir vissum kringumstæðum getur slíkt verið æskilegt þar sem kaupendur alferða þurfa að hafa vitneskju um það ef ferðaskrifstofa sem þeir hafa keypt alferð af verður gjaldþrota eða fer í greiðslustöðvun.

Um 13. gr.

Í 1. mgr. 26. gr. laganna er kveðið á um viðurlög við því þegar aðili rekur starfsemi án tilskilins leyfis eða skráningar. Með 13. gr. frumvarpsins er lagt til að ákvæðinu verði breytt þannig að viðurlagaákvæði greinarinnar taki til allra brota á lögnum og stjórnvaldsfyrirmælum sem kunna að vera sett á grundvelli laganna. Viðurlögin við brotunum verða eftir sem áður þau sömu, þ.e. sektir nema þyngri refsing liggja við samkvæmt öðrum lögum. Í því skyni að gera þau refsikenndu viðurlög sem hér um ræðir skýrari er lagt til að tekið verði fram að við ákvörðun um fjárhæð sekta skuli taka tillit til fjárhagslegs styrkleika viðkomandi aðila, eðlis þess brots sem um ræðir og þeirra hagsmuna sem í húfi eru. Þannig verður til

dæmis sektin hærrí þegar um er að ræða brot hjá fjársterkum aðila en þegar um er að ræða sams konar brot hjá aðila með minni fjárhagslegan styrkleika.

Að lokum er lagt til að ráðherra geti sett reglugerð þar sem nánar er kveðið á um ákvörðun, fjárhæð og innheimtu sekta.

Um 14. gr.

Með greininni eru lagðar til breytingar á gjaldtöku fyrir þjónustu og eftirlit Ferðamálastofu. Samkvæmt gildandi lögum innheimtir Ferðamálastofa þjónustugjöld vegna þjónustu sinnar í samræmi við gjaldskrá sem ráðherra staðfestir. Með frumvarpinu er lagt til að horfið verði frá þeirri aðferð og í stað þess er lagt til að gjaldið verði fastákveðið með lögum og renni til ríkissjóðs. Við útreikning á fjárhæð gjaldanna var miðað við að þau mundu standa undir kostnaði Ferðamálastofu við eftirlitið og veitingu þjónustunnar. Áætlaður árlegur kostnaður Ferðamálastofu við eftirlit og þjónustu vegna leyfismála og öryggisáætlana er ríflega 18 millj. kr. Gert er ráð fyrir að árlegar tekjur ríkissjóðs vegna þeirra gjalda sem um ræðir í greininni verði samsvarandi.

| Tafla: Tillaga um ný leyfisgjöld | | | |
|---|--------------------------|----------------------------------|---------------------------|
| Gjaldtegund | Tillaga að gjaldi | Árlegur meðalfjöldi leyfa | Áætlaðar árstekjur |
| Ferðaskrifstofuleyfi | 60.000 kr. | 50 | 3.000.000 kr. |
| Ferðaskipuleggjandaleyfi | 45.000 kr. | 225 | 10.125.000 kr. |
| Skráningarskyld starfsemi | 15.000 kr. | 25 | 375.000 kr. |
| Öryggisáætlanir | 17.000 kr. | 300 | 5.100.000 kr. |
| Samtals | | | 18.600.000 kr. |

Um 15. gr.

Greinin fjallar um gildistöku og þarfnast ekki skýringa.

Um ákvæði til bráðabirgða.

Ein af þeim breytingartillögum sem lagðar eru til í frumvarpinu er að leyfi verða tíma-bundin til fimm ára í senn, sbr. 5. gr. frumvarpsins og athugasemdir við þá grein. Til þess að gæta meðalhófs er með ákvæðinu lagt til að þeir aðilar sem hafa fengið leyfi samkvæmt lögnum gefin út fyrir gildistöku laganna skuli endurnýja þau eigi síðar en 1. janúar 2015.

Fylgiskjal.

*Fjármála- og efnahagsráðuneyti,
fjárlagaskrifstofa:*

Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum um skipan ferðamála, nr. 73/2005, með síðari breytingum.

Meginmarkmið frumvarps þessa er að auka fagmennsku og öryggi í innlendri ferða-þjónustu. Í því skyni eru lagðar til breytingar sem varða annars vegar stjórnsýsluþátt ferðamála og hins vegar öryggismál og eftirlitsþátt starfandi fyrirtækja í atvinnugreininni.

Helstu breytingarnar sem felast í frumvarpinu eru í fyrsta lagi að lagt er til að Ferðamálastofu verði falin aukin verkefni. Stofnuninni verði m.a. ætlað að hafa markaðs- og kynningarmál innanlands á sínum vegum. Auk þess er henni ætlað að fara með vörslu og rekstur Framkvæmdasjóðs ferðamannastaða sem nýlega tók til starfa. Sjóðnum er ætlað að veita fjármuni til uppbyggingar, viðhalds og verndunar mannvirkja og náttúru á ferðamannastöðum eða á náttúruverndarsvæðum og stuðla að framkvæmdum sem varða öryggi ferðamanna. Í öðru lagi er lagt til að Ferðamálaráð verði lagt niður í núverandi mynd en þess í stað verði settur á stofn sérstakur Samráðsvettvangur ferðamála sem skipaður verði tólf fulltrúum frá hagsmunaaðilum atvinnugreinarinnar sem er fjölgun um tvo frá gildandi fyrirkomulagi. Í þriðja lagi er lagt til ákvæði um að þeim sem bjóða upp á og skipuleggja ferðir innan lands verði gert að skila til Ferðamálastofu sérstakri öryggisáætlun. Þar skal koma fram hvert áhættumat ferða sé, verklagsreglur og verkkunnátta starfsmanna vegna hættuástands og viðbragðsáætlun ef slíkt ástand skapast í ferðum. Áætlanirnar verða alfarið á ábyrgð ferðaskipuleggjenda og getur Ferðamálastofa hafnað þeim sem uppfylla ekki formkröfur laganna. Í fjórða lagi er lagt til að leyfi til rekstrar ferðaskrifstofa, ferðaskipuleggjenda og bókuunarþjónustu verði takmörkuð við fimm ár í stað þess að vera ótímabundin. Einnig verði fyrirkomulagi á gjaldtöku breytt í þá veru að gjaldið verði fastákveðið með lögum og renni í ríkissjóð en samkvæmt gildandi lögum innheimtir Ferðamálastofa þjónustugjöld vegna þjónustu sinnar í samræmi við gjaldskrá. Fjármálaráðuneytið telur þetta fyrirkomulag að öllu leyti fremra því sem verið hefur en hefði einnig talið æskilegt að færa ákvæði um leyfisgjöldin yfir í lög um aukatekjur ríkissjóðs til samræmis við fyrirkomulag á margvíslegum öðrum slíkum gjöldum fyrir leyfi fyrir atvinnustarfsemi sem þar eru ákvörðuð. Þá er í frumvarpinu lagt til að gjald vegna útgáfu ferðaskrifstofuleyfis hækki úr 15 þús. kr. í 60 þús. kr. eða 300%, gjald vegna útgáfu ferðaskipuleggjandaleyfis hækki úr 10 þús. kr. í 45 þús. kr. eða um 350% og gjald fyrir bókuunarþjónustu hækki úr 7.500 kr. í 15 þús. kr. eða um 100%. Að auki er gert ráð fyrir að innheimt verði nýtt öryggisáætlunargjald sem verði 17 þús. kr. Gjöldin hafa verið óbreytt frá því að löggin tóku gildi árið 2005 og hafa á engan hátt haldist í við verðlagshækkunar né aukinn kostnað vegna verkefnisins.

Full þörf virðist vera að auka þessa tekjuöflun umtalsvert. Við ákvörðun gjaldanna er miðað við að þau standi undir árlegum rekstrarkostnaði hjá Ferðamálastofu vegna afgreiðslu á 300 leyfisumsóknum og öryggisáætlunum. Sá kostnaður er áætlaður um 19 m.kr. á ári en um er að ræða launakostnað vegna rúmlega tveggja starfa auk annars kostnaðar. Eins og málum er háttað í dag er um eitt og hálf starf hjá stofnuninni við að sinna afgreiðslu starfsleyfa og hafa útgjöldin numið um 13 m.kr. en tekjurnar af gjöldunum hafa hins vegar aðeins numið um 5 m.kr. og hefur því verulega skort á að þau standi undir þessum verkefnum. Eins og áður sagði þá munu leyfin framvegis vera tímabundin í fimm ár og því mun sá fjöldi leyfa sem afgreiddur verður á hverju ári aukast til muna en að öðru leyti er ekki gert ráð fyrir neinum breytingum við afgreiðslu þeirra. Þá er ótalin kostnaður vegna annarra verkefna sem Ferðamálastofa mun þurfa að sinna samkvæmt frumvarpinu, til að mynda markaðsmála, en gert er ráð fyrir að þau rúmist innan gildandi fjárheimilda stofnunarinnar.

Að framansögðu munu árleg útgjöld ríkissjóðs aukast um 6 m.kr. og tekjur um 14 m.kr. Lögfesting frumvarpsins mun því auka tekjur ríkissjóðs nettó um 8 m.kr. á ári eða sem nemur því sem á vantar að gjöld á þessu sviði fjármagni áfallinn kostnað.