

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

Athugasemdir Ferðamálastofu

Kröfur um aukið öryggi ferðamanna hafa aukist og er lögð mikil áhersla á þau mál í frumvarpi því sem til umfjöllunar er og í reglugerð sem er í vinnslu um framkvæmd leyfisveitinga, öryggismál o.fl. Ferðamálastofa vill beina því til Alþingis að skoðað verði hvort og með hvaða hætti hægt verði að koma á fót rannsóknarnefnd slysa í ferðaþjónustunni sambærilegri rannsóknarnefndum flug-, sjó- og umferðarslysa. Nefndin myndi hafa það hlutverk að rannsaka þau slys sem tengjast ferðaþjónustunni sem heyra ekki undir aðrar rannsóknarnefndir. Fulltrúar ferðaþjónustunnar sem Ferðamálastofa hefur rætt við hafa lagt mikla áherslu á að slíkri nefnd yrði komið á fót.

Hér á eftir fara athugasemdir og breytingartillögur Ferðamálastofu við frumvarp til breytinga á lögum um skipan ferðamála. Í fyrsta lagi lúta tillögurnar að breytingum sem taka mið af þeirri reynslu sem hlotist hefur af lögum um skipan ferðamála frá því þau voru sett 2005. Breytingarnar eru lagðar til í því skyni að bregðast við ýmsum vandamálum sem upp hafa komið síðan lögin tóku fyrst gildi. Í öðru lagi eru lagðar til breytingar til að mæta auknum kröfum ferðaþjónustunnar, t.d um öryggismál. Í þriðja lagi eru gerðar lagðar til breytingar sem lúta að því að skýra frekar ákvæði núgildandi laga og lögfestingu á núverandi túlkun og framkvæmd laganna og í fjórða lagi eru lagðar til breytingar sem nauðsynlegar eru vegna breytinga sem frumvarpið felur í sér.

Athugasemdir og tillögur eru gerðar við hverja grein fyrir sig. Tillögurnar eru feitletraðar og það yfirstríkað sem lagt er til að falli brott. Á eftir hverri grein kemur skýring á tillögunum.

1. gr.

Eftirfarandi breytingar verði á 1. málsgr. 4. gr. laganna:

a. **2. tölul. orðast svo: Þróunar-, gæða- og skipulagsmál ferðaþjónustu, þ.e. framkvæmd markaðrar ferðamálastefnu, þróun og nýsköpun innan ferðaþjónustu, atvinnuuppbygging, miðlun upplýsinga, svæðisbundin þróun, áætlanagerð og ráðgjöf um uppbyggingu og umhverfismál, styrkveitingar, rannsóknir og kannanir, öflun tölfræðilegra upplýsinga auk alþjóðlegs samstarfs á sviði ferðamála.**

b. 3. tölul. orðast svo: Markaðsmál ferðaþjónustu innan lands.

c. Við bætist **nýr** tölul., 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.~~

Skýringar

a. liður. Með breytingunni eru verkefni Ferðamálastofu færð til samræmis við þau fjölbreyttu verkefni sem stofnunin sinnir í dag, en rétt þykir að festa þau verkefni í sessi með lagabreytingu. Þau verkefni sem bætast við núgildandi ákvæði eru: þróun og nýsköpun innan ferðaþjónustu, atvinnuuppbygging, ætlanagerð og ráðgjöf um uppbyggingu og umhverfismál, styrkveitingar, rannsóknir og kannanir og öflun tölfræðilegra upplýsinga. Ferðamálastofa

hefur sinnt gæðamálum í ferðaþjónustu en stofnunin hefur nýverið tekið í notkun gæða- og umhverfiskerfi sem ætlað er að bæta gæði og fagmennsku í rekstri ferðaþjónustufyrirtækja. Stofnunin vinnur að eflingu svæðisbundinna markaðsstofa/landshlutastofa með fjárframlögum og faglegri aðstoð, og með því að tryggja og ýta undir frumkvæði heimamanna varðandi uppbyggingu, nýsköpun og þróun svæða. Ferðamálastofa vinnur að ýmis konar áætlanagerð og rannsóknnum í samvinnu við hagsmunaaðila og sinnir ýmsum uppbyggingar- og þróunarverkefnum á sviði umhverfis- og skipulagsmála. Ferðamálastofa sinnir almennt og sértækri upplýsingagjöf til almennings og hagsmunaaðila t.d. með öflugum vefmiðli, rafrænu fréttabréfi, málþingum og árlegu ferðamálaþingi, útgáfu yfirlits yfir ferðaþjónustu á Íslandi í formi handbókar til upplýsingamiðstöðva, bæklingagerð ýmis konar, o.s.frv. Öflun ýmiss konar tölfræðilegra upplýsinga og miðlun er nauðsynlegur liður í starfi Ferðamálastofu enda geta þær gefið vísbendingar um stöðu greinarinnar.

b. liður. Ferðamálastofa leggur til að nýr tölul., 5 tl. skv. framlögðu frumvarpi falli brott þar sem um tvítekningu er að ræða og óþarfi er að tiltaka þetta atriði sérstaklega. Ef ákvæði frumvarpsins um framlagningu yfirlýsingar um gerð öryggisáætlunar verður samþykkt þá fellur umsjón og eftirlit með þeim undir undir núverandi 1. tölul. 1. málsg. 4. gr. um að verkefni Ferðamálastofu sé m.a. að hafa eftirlit með að skilyrði leyfa séu uppfyllt.

2. gr.

Engar athugasemdir

3. gr.

Engar athugasemdir

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. **Ferðaskipuleggjandi** merkir í lögum þessum aðili, hvort sem er einstaklingur eða lögaðili sem, hvort sem er að eigin frumkvæði eða að beiðni viðskiptavinar, setur saman, skipuleggur, býður fram og selur í atvinnuskyni til almennings hvers kyns ferðir og/eða ferðatengda afþreyingu aðra en sölu alferða. Þar getur verið um að ræða skipulagningu ferða fyrir hópa og einstaklinga innan lands og erlendis og dagsferðir með eða án leiðsagnar sem fela í sér þátttöku í ýmis konar frístundaíðju, bæði skipulagðri og valfrjálsri svo sem hestaferðir, vélsleðaferðir, fljótasiglingar, gönguferðir og ævintýraferðir með sérútbúnum ökutækjum.

Ef skipulagning ferða innan lands eða erlendis felur í sér alferð skal sala ferðarinnar til almennings fara í gegnum ferðaskrifstofu. Ferðaskipuleggjandi hefur ekki heimild til sölu slíkra ferða til almennings, enda um tryggingarskylda ferð að ræða skv. 14. gr. Í auglýsingum ferðaskipuleggjanda skal koma fram hver söluaðili alferðar er.

Með sölu í atvinnuskyni er átt við að leyfishafi skipuleggi, framleiði og selji ferðir gegn endurgjaldi og/eða þóknun og hafi af því einhverjar tekjur en ekki er gert að skilyrði að um aðalstarfsemi sé að ræða.

c. **Við 2. tölul. bætist ný málsg., svohljóðandi: Með sölu í atvinnuskyni er átt við að leyfishafi skipuleggi, framleiði og selji ferðir gegn endurgjaldi og/eða þóknun og hafi af því einhverjar tekjur en ekki er gert að skilyrði að um aðalstarfsemi sé að ræða.**

d. **Eftirfarandi breytingar eru gerðar á 3. tölul.**

a. Á eftir orðunum „ferðaskipuleggjendur og ferðaskrifstofur“ í 1. másl. komi orðin „og aðra ferðaþjónustuaðila“.

b. Við bætast tveir nýir málsliðir, svohljóðandi: Starfsemi bókonarþjónustu er umboðssala og því má sá sem rekur bókonarþjónustu ekki **að eigin frumkvæði eða að beiðni viðskiptavinar**, skipuleggja eða setja saman ferðir og selja. Bókonarþjónusta ber ekki ábyrgð á framkvæmd ferða og skýrt þarf að vera í hvers umboði ferðir, gisting og önnur þjónusta er seld eða bókud.

e. Eftirfarandi breytingar eru gerðar á 4. tölul.

a. Á eftir 1. másl. bætist nýr másl., svohljóðandi: Upplýsingamiðstöð skal gæta jafnræðis meðal allra ferðaþjónustuaðila sem óska þjónustu hennar.

b. Á eftir orðunum „né auglýsir ferðir“ í 2. másl. falla brott orðin „eða aðra ferðatengda starfsemi“.

Skýringar

a. Skilgreining hugtaksins „ferðaskipuleggjandi“ í fyrirliggjandi frumvarpi er of víðtækt og óljóst. Það getur varla verið vilji löggjafans að víkka hugtakið svo mikið út að það eigi að ná til allra sem bjóða upp á ferðir svo framarlega sem það kemur eitthvert endurgjald fyrir. Undir hugtakið gætu fallið ýmis konar áhugamannafélög, göngufélög, íþróttafélög, starfsmannafélög o.s.frv. Ekki er lagt til að hugtakið nái til slíkra aðila og því leggur Ferðamálastofa til að hugtakið verði skýrt betur, að áfram verði miðað við ferðir til almennings og ferðirnar krefjist einhvers konar þátttöku fólks í ferðum/afþreyingu.

Einnig þarf að taka á vandamálum sem upp hafa komið varðandi skipulagningu á ferðum einstaklinga og hópa, sérstaklega hvað alferðir varðar; ferðaskipuleggjendur mega skipuleggja slíkar ferðir en ekki selja þar sem þær eru tryggingarskyldar skv. 14. gr. laga um skipan ferðamála, en ferðaskrifstofuleyfi þarf til að selja slíkar ferðir. Allmargir ferðaskipuleggjendur bjóða upp á slíkar ferðir án þess að söluaðila sé getið og eru þeir því á „gráu svæði“ hvað þetta varðar. Til að bregðast við þessu er lagt til að skýrt sé kveðið á um það í lögum að sala slíkra ferða sé óheimil og að þeir sem skipuleggja slíkar ferðir skulu tilgreina í auglýsingum sínum hver söluaðili ferðarinnar er. Með slíku ákvæði má koma í veg fyrir vafa en Ferðamálastofu berast árlega fjölmargar ábendingar um slík tilvik.

Ferðamálastofa telur ástæðulaust að breyta núgildandi skilgreiningu hugtaksins „í atvinnuskyni“ eins og það er skýrt í athugasemdum með núgildandi lögum og leggur til að skilgreiningin, óbreytt, verði sett inn í lögum.

b. Bæta þarf skilgreiningu á „í atvinnuskyni“ við skilgreiningu ferðaskrifstofuhugtaksins í 2. tölul. til samræmis við skilgreiningu ferðaskipuleggjandahugtaksins.

c. Í frumvarpinu er ranglega vísað í 7. tölul. í stað 3. tölul. sem fjallar um skilgreiningu hugtaksins „bókonarþjónusta“. Núverandi skilgreining á hugtakinu tekur einungis til sölu og bókonar á þjónustu ferðaskipuleggjenda og ferðaskrifstofa en ekki sölu og bókonar á gistingu fyrir hótél og gististaði og annarri þjónustu t.d. bílaleiga eða flugfélaga. Fari ákvæðið óbreytt í gegn verður ósamræmi í skilgreiningunni þar sem í fyrri hluta hennar er aðeins kveðið á um þjónustu ferðaskipuleggjenda og ferðaskrifstofa og í síðari hluta hennar er gert ráð fyrir bókun og sölu gistingar og annarar þjónustu en slíkt heyrir ekki undir ferðaskipuleggjendur eða ferðaskrifstofur. Því er lögð til breyting á ákvæðinu. Ef

breytingartillagan nær ekki fram að ganga þá þarf að gera breytingu á ákvæði frumvarpsins og taka út orðin „gisting og önnur þjónusta“ til samræmingar við fyrri hluta skilgreiningarinnar.

Til að taka af allan vafa að um umboðssölu sé að ræða þá er lagt til að tveir nýir málsliðir bættist við. Það er grundvallaratriði að bókunarþjónusta geti ekki að eigin frumkvæði eða að beiðni viðskiptavinar, skipulagt eða sett saman ferðir og selt. Geri hún það er hún komin inn á svið ferðaskipuleggjenda og ferðaskrifstofa. Bókunarþjónusta ber ekki ábyrgð á framkvæmd ferða og skýrt þarf að vera í hvers umboði ferðir, gisting og önnur þjónusta er seld eða bókuð.

d. Ferðamálastofa hefur fengið kvartanir um að upplýsingamiðstöðvar mismuni ferðaðþjónustuaðilum varðandi upplýsingaveitu. Til að bregðast við því er lagt til að hnykket verði á því að upplýsingamiðstöðvar verði að gæta jafnræðis meðal þeirra sem óska þjónustu hennar.

Ferðamálastofa leggur til að heimilt verði að hafa aðra ferðatengda starfsemi með höndum samhliða upplýsingagjöfni. Er það til samræmis við það sem nú þegar tíðkast t.d. með sölu minjagripa. Breytingin gerir ráð fyrir þeim möguleika að fleirum gefist tækifæri til að veita upplýsingar um ferðaðþjónustuna, sérstaklega á landsbyggðinni þar sem atvinnutækifæri eru færri. Margir á landsbyggðinni eru með blandaðan rekstur og starfsemi upplýsingamiðstöðva getur verið góð viðbót við annars fjölbreytt framboð á ýmis konar þjónustu t.d. við ferðamenn.

5. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 8. gr. laganna:

a. **Á eftir 1. málslið 2. málsg. kemur nýr málsliður, svohljóðandi: Birta skal auðkennið á upphafssiðu vefsvæðis.**

b. 3. málsg. orðast svo: Leyfi til reksturs ferðaskipuleggjanda og ferðaskrifstofu skal veitt til fimm ára í senn.

c. 5. málsg. fellur brott og í hennar stað kemur ný málsg., svohljóðandi: **Starfsemi ferðaskipuleggjanda og ferðaskrifstofu skal vera með fasta starfsstöð. Ef þjónusta er rekin með rafrænum hætti skal leyfishafi uppfylla skilyrði 6. gr. laga nr. 30/2002 um rafræn viðskipti og aðra rafræna þjónustu, um það sem koma skal fram á heimasíðu.**

e. 8. málsg. fellur brott.

Skýringar

a. Nauðsynlegt er m.t.t. neytendaverndarsjónarmiða að setja ákvæði um að ferðaskipuleggjendur og ferðaskrifstofur setji auðkenni Ferðamálastofu á forsíðu heimasíðu sinnar. Eins og staðan er nú má það vera hvar sem er á heimasíðum. Reynslan hefur sýnt að aðilar setja auðkenni sín á mismunandi staði á heimasíðum sínum og eru þar með missýnileg. Ferðamálastofu berast á hverju ári fjölmargar ábendingar um að erfitt sé að nálgast auðkenni ferðaskrifstofa eða ferðaskipuleggjenda á heimasíðum þeirra og eitthvað hefur borið á því að þau séu alls ekki birt. Auðkenni er staðfesting á því að leyfishafi hafi lögbundið starfsleyfi yfirvalda. Í því felst að leyfishafi uppfyllir ákveðin skilyrði fyrir starfsleyfi, að eftirlit sé haft með starfseminni, að til sé öryggisáætlun fyrir starfseminna, að tilskildar tryggingar séu fyrir hendi o.s.frv. Því er mikilvægt að viðskiptavinir geti á auðveldan hátt gengið úr skugga um að tilskilin leyfi séu fyrir hendi og að auðkennið sé viðskiptavininum sýnilegt þegar heimasíða er opnuð, enda færast það mjög í vöxt að viðskipti fari fram með rafrænum hætti.

c. Rafræn þjónusta ferðaskrifstofa og ferðaskipuleggjenda fer vaxandi. Til að bregðast við því leggur Ferðamálastofa til að rafræn þjónusta sé gerð jafnsett opinni skrifstofu á tilteknum stað. Það er mat Ferðamálastofu að rafræn þjónusta eigi ekki að vera undantekning eins og er samkvæmt núgildandi ákvæði, og telur það varla samræmast ákvæðum tilskipunar

ESB 31/2000 um rafræna þjónustu, lögum nr. 30/2002 um rafræna þjónustu, tilskipun ESB 123/2006 um þjónustuviðskipti og lögum nr. 76/2011 um þjónustuviðskipti.

6. gr.

Eftirfarandi breytingar eru gerðar við 9. gr.

a. Við 2. málsg. 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 **skriflega staðfestingu á gerð öryggisáætlunar** ~~öryggisáætlun~~, sbr. 9. gr. b

b. **Eftirfarandi breytingar eru gerðar á 4. málsg.**

a. **Á eftir orðunum „Staðfestingu á tryggingu skv. V. kafla“ koma orðin „og greiðslu kostnaðar vegna útgáfu leyfis“.**

b. **Við bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Staðfestingu á greiðslu kostnaðar vegna útgáfu ferðaskipuleggjendaleyfis skal leggja fram áður en leyfið er gefið út.**

c. **Núgildandi 8. málsg. fellur brott og í staðinn kemur ný málsg. svohljóðandi: Innlögn leyfis eða ef leyfi fellur úr gildi jafngildir því að um rekstrarstöðvun sé að ræða og gilda ákvæði V. kafla er varðar tryggingarskylda starfsemi ferðaskrifstofunnar.**

d. **Við bætist ný málsg. svohljóðandi: Starfsmenn leyfishafa sem leiðsegja í ferðum skulu hafa viðeigandi þekkingu og fengið viðeigandi þjálfun. Ráðherra getur með reglugerð kveðið nánar á um hvaða viðeigandi þekkingu og þjálfun starfsmenn sem leiðsegja í ferðum skulu hafa.**

Skýring

a. Ferðamálastofa leggur til breytingu við ákvæði frumvarpsins þess efnis að umsækjandi þurfi einungis að leggja fram skriflega staðfestingu á því að hann hafi gert öryggisáætlun og hann skuldbindi sig til að fara eftir henni. Nánara ákvæði um öryggisáætlanir verður í 9. gr. b. og í reglugerð sem sett verður um framkvæmd leyfisveitinga. Þetta fyrirkomulag er sambærilegt við framkvæmd áhættumats hjá Vinnueftirlitinu. Samkvæmt lögum nr. 46/1980 um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum og reglugerð nr. 920/2006 um skipulag og framkvæmd vinnuverndarstarfs á vinnustöðum ber öllum fyrirtækjum að gera skriflegt áhættumat fyrir starfsemi sína og starfsmenn. Áhættumat fyrirtækja er á ábyrgð þeirra sjálfra og þurfa þau ekki að senda afrit af því til Vinnueftirlitsins heldur er nægjanlegt að þau sendi Vinnueftirlitinu tilkynningu um að áhættumat hafi verið gert og að þau skuldbindi sig til að fara eftir því í daglegri starfsemi. Vinnueftirlitið hefur eftirlit með að áhættumat sé gert og skal það vera starfsmönnum þess aðgengilegt óski þeir eftir því. Ferðapjónustufyrirtæki heyra undir ákvæði laga og reglugerðar vinnuverndarlöggjafarinnar og því ber þeim að útbúa skriflegt áhættumat fyrir starfsemina og starfsmennina og tilkynna um gerð þess til Vinnueftirlitsins. Í því ljósi er eðlilegt að sambærilegt fyrirkomulag gildi um gerð öryggisáætlunar fyrir þær ferðir sem boðið er upp á og Ferðamálastofu verði send skrifleg staðfesting um að öryggisáætlun hafi verið gerð.

Hver leyfishafi þarf að gera skriflega öryggisáætlun fyrir hverja ferð fyrir sig. Áætla má að milli 10-15000 öryggisáætlanir verði gerðar hjá ferðapjónustuaðilum og vænta má að þeim eigi eftir að fjölga talsvert með fjölgun útgefinna leyfa, en útgefin leyfi hafa margfaldast á síðastliðnum árum. Eftirlit með slíkum fjölda ásamt uppfærslum er illframtökunlegt svo vel megi vera án verulegs kostnaðarauka. Ætlunin er að öryggisáætlanir séu á ábyrgð ferðapjónustuaðilanna sjálfra. Hlutverk Ferðamálastofu er einungis eftirlit með að slíkar áætlanir séu gerðar. Ferðamálastofa mun láta útbúa aðgengilegar leiðbeiningar um gerð öryggisáætlana.

b. Ferðamálastofa leggur til að ákvæði um kostnað við útgáfu leyfis ferðaskipuleggjanda og ferðaskrifstofu verði sett inn í nógildandi ákvæði. Er það til að skýra ákvæði laganna betur og er í samræmi við nógildandi framkvæmd. Breytingatillögunni er ætlað að taka af allan vafa um það hvenær heimilt sé að gefa út leyfi.

c. Ferðamálastofa leggur til að nógildandi ákvæði 8. málsg. verði breytt þar sem leyfin verða gerð tímabundin. Samkvæmt athugasemdum með nógildandi lögum var núverandi ákvæði sett inn í lögin til samræmis við að leyfi væru ótímabundin. Taka þarf af öll tvímæli um hvernig með skuli fara ef ferðaskrifstofa hættir rekstri eða leyfi fellur niður.

d. Verið er að vinna að drögum að reglugerð um framkvæmd leyfisveitinga og öryggismál. Hvað öryggisþáttinn varðar verður t.d. kveðið á um hvaða námskeið starfsmenn sem leiðsegja í ferðum þurfa að hafa sótt til að mega leiðsegja í ferðum. Til að styrkja reglugerðarstöðina er nauðsynlegt að setja um þetta heimild í lagatextann.

7. gr.

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

a. (9. gr. a.)

Leyfishafi skal tilkynna Ferðamálastofu skriflega og án tafar um fyrirhugaðar breytingar er varða hina leyfis skyldu starfsemi. 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. málsg.

Endurnýja skal leyfi a.m.k. tveimur mánuðum áður en gildandi leyfi fellur úr gildi. Um endurnýjun leyfis skal fara sem um nýtt leyfi sé að ræða. Hafi endurskoðun tryggingarfjárhæðar ferðaskrifstofu skv. 14. gr. sbr. 17. gr. ekki farið fram áður en endurnýjun leyfis hefur átt sér stað skal ferðaskrifstofa einnig leggja fram bókhaldsgögn skv. 3. málsg. 18. gr. við endurnýjun leyfis.

Skýring

Mikilvægt er fyrir Ferðamálastofu að fá upplýsingar um breytingar á hinni leyfis skyldu starfsemi svo stofnunin hafi alltaf nýjustu upplýsingar um starfsemina. Þetta getur átt við um breytingar á hjáheitum, heimilisfangi, netfangi o.s.frv.

Þar sem frumvarpið gerir ráð fyrir að leyfin verði tímabundin er nauðsynlegt að í lögunum sé ákvæði um það hvenær fyrirbyggjandi leyfishafi þarf að hafa endurnýjað leyfið sitt áður en það fellur úr gildi. Tveir mánuðir eiga að vera nægjanlegur tími til endurnýjunar. Þegar sótt er um endurnýjun leyfa þurfa umsækjendur að leggja fram sömu vottorð og þegar sótt var um leyfi í fyrsta sinn svo hægt sé að kanna hvort skilyrði fyrir veitingu leyfis séu uppfyllt en aðstæður kunna að hafa breyst, s.s. búseta, búsföræði, sakarferill gildistími váttryggingar o.s.frv. Hafi tryggingarfjárhæð ferðaskrifstofu farið fram innan sama árs og endurnýjun leyfis á sér stað er ekki þörf á að endurskoða tryggingarfjárhæðina að nýju. Hafi endurskoðun ekki farið fram þá ber ferðaskrifstofu að leggja fram sömu gögn og krafist er þegar fjárhæð tryggingar er endurskoðuð.

b. (9. gr. b.)

~~Hver sá aðili~~ **Leyfis skyldur ferðapjónustuaðili**, sem býður ferðamönnum upp á skipulagðar ferðir innan lands skal útbúa **skriflega** og skila til Ferðamálastofu öryggisáætlun fyrir hverja ferð sem boðið er upp á. Öryggisáætlunin samanstendur af áhættumati, sbr. 2. málsg., verklagsreglum, sbr. 3. málsg., og viðbragðsáætlun, sbr. 4. málsg.

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. málsg.

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

— Senda skal Ferðamálastofu uppfærða öryggisáætlun þegar tilefni er til. Ferðamálastofa birtir öryggisáætlanir þannig að þær séu aðgengilegar almenningi.

Leyfishafi ber ábyrgð á að gerð sé skrifleg öryggisáætlun og á framkvæmd hennar. Ferðamálastofa skal hafa eftirlit með að gerð sé skrifleg öryggisáætlun.

Öryggisáætlun skal vera aðgengileg starfsmönnum leyfishafa og Ferðamálastofu.

Endurskoða skal öryggisáætlun þegar breytingar verða á forsendum hennar.

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.

Öryggisáætlun skal gerð áður en sótt er um leyfi til leyfisskyldrar starfsemi. Staðfesting skv. i. lið 2. málsg. 9. gr. skal innihalda yfirlit yfir innihald öryggisáætlunar og yfirlýsing umsækjanda um að hann skuldbindi sig til að fara eftir henni í daglegri starfsemi.

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

Skýring

Tillaga Ferðamálastofu gengur út á að einungis leyfisskyldir aðilar útbúi skriflega öryggisáætlun. Með vísan til 6. gr. frv. þá skila umsækjendur um leyfi aðeins inn skriflegri yfirlýsingu um gerð öryggisáætlunar, innihald hennar og að í henni felist skuldbinding til að fara eftir henni í einu og öllu. Leyfishafi ber ábyrgð á að henni sé fylgt í daglegri starfsemi. Skýrt verði kveðið á um að ábyrgðin um gerð og endurskoðun öryggisáætlana liggi alfarið hjá ferðabjónustuaðilanum og að hún verði að vera til staðar og aðgengileg starfsmönnum leyfishafa. Öryggisáætlun skal einnig vera aðgengileg starfsmönnum Ferðamálastofu og henni framvísað þegar eftir því verður leitað. Að öðru leyti er vísað til umfjöllunar við 6. gr.

Nái breytingartillaga Ferðamálastofu ekki fram að ganga þá gerir Ferðamálastofa alvarlegar athugasemdir við b. lið 7. gr. fyrirbyggjandi frumvarps. Ákvæðið er allt of opið og víðtækt. Allt eftirlit verður gert óframkvæmanlegt nái ákvæðið fram að ganga. Samkvæmt 1. málsg. þurfa allir sem bjóða upp á skipulagðar ferðir að leggja fram öryggisáætlanir. Þarna undir falla leyfisskyldir aðilar, aðilar sem ekki eru leyfisskyldir skv. lögnum um skipan ferðamála þar sem ekki er um starfsemi í atvinnuskyni að ræða t.d. frjáls félagasamtök s.s. jeppaklúbbar, og erlendir aðilar sem bjóða upp á ferðir til Íslands en eru ekki með starfsstöð á Íslandi. Á Ferðamálastofu hvílir ekki eftirlitsskylda á aðilum sem ekki eru leyfisskyldir. Engin leið er að safna upplýsingum um alla aðila sem bjóða upp á skipulagðar ferðir og eru ekki leyfisskyldir hvort sem það eru innlendir aðilar eða erlendir. Þ.a.l. eru alltaf einhverjir sem myndu komast upp með að skila ekki inn öryggisáætlunum og þar með væri jafnræðisregla stjórnábylgjulegs brotin. Nær væri að skylda aðeins leyfisskylda aðila til að leggja fram öryggisáætlun.

Engin skilgreining er á því hvað teljast skipulagðar ferðir. Skipulögð ferð getur t.d. verið keppnisferð íþróttafélags milli landshluta en slík ferð fellur undir skilgreiningu ferðaskipuleggjandahugtakinu ef keppendur greiða fyrir farið samkvæmt frumvarpi þessu. Það sama á við um starfsmannaferðir ef endurgjald kemur fyrir ferð. Það getur varla verið

ætlun löggjafans að hafa hugtakið svo vítt að allir sem með einhverjum hætti skipuleggja ferðir þar sem endurgjald kemur fyrir séu leyfis skyldir. Þar með er verið að vikka út hugtakið frá því sem nú er.

Erlendir aðilar sem ekki eru með staðfestu á Íslandi en bjóða upp á ferðir til Íslands á grundvelli frjálsrar þjónustustarfsemi EES-samningsins þurfa að leggja fram öryggisáætlun skv. frumvarpinu. Í Evrópu eru tugþúsundir ferðaþjónustuaðila og engin leið að vita hversu margir bjóða ferðir til Íslands. Það gerir allt eftirlit ómögulegt. Miklu nær væri að öryggiskröfur yrðu settar á för ferðaþjónustuaðila á vinsælustu, fjölmennustu og hættulegustu ferðamannastaði Íslands. Benda má á að Þjóðgarðurinn á Þingvöllum er að setja sér öryggisreglur sem ferðaþjónustuaðilar, sem bjóða upp á köfun og snorkl, þurfa að uppfylla til að fá að bjóða upp á ferðir í Silfru. Gilda reglurnar fyrir alla, innlenda og erlenda aðila. Með sambærilegum hætti gætu aðrir vinsælir, fjölmennir og hættulegir ferðamannastaðir sett sér öryggisreglur í stað þess að opinber yfirvöld fari í að leita uppi erlenda ferðaþjónustuaðila og krefja þá um öryggisáætlun sem borga þarf fyrir. Ekki verður séð hvernig innheimta á gjaldið fyrir öryggisáætlunir erlendra aðila en þess má vænta að innheimtan verði mjög erfið og hending yrði hver borgaði og hver ekki. Ferðamálastofa hvetur til þess að vinna verði hafin við að skoða með hvaða hætti þjóðgarðar Íslands geti takmarkað aðgengi ferðamanna með tilliti til öryggis þeirra.

Í ákvæðinu er kveðið á um þá skyldu að þátttakendur séu upplýstir um áhættuna sem í ferð felst. Varað er við að setja slíkt ákvæði í lagatexta því mesta hættu ferðarinnar felst í þessu atriði, ekki síst með hliðsjón af því að björgunaraðilar og ferðaþjónustuaðilar hafa varað við þessu og telja að mesta hættu ferðarinnar felist í því að tilgreina hættur. Slíkt sé aðeins til þess fallið að hræða þátttakendur og gera þá óöruggari. Bera verður traust til ferðaþjónustuaðila, gera ráð fyrir að þeir hafi þekkingu á því starfi sem þeir sinna og hafi fengið til þess þjálfun. Því er lagt til að setningin í 2. málsg. fari út úr lagatextanum.

Verið er að vinna drög að reglugerð um framkvæmd leyfisveitinga og öryggismálum. Þar mun koma fram frekari útlistun á öryggisáætlun og hvað í henni felst. Því er lagt til að 3. og 4. málsg. falli út.

Einnig er lagt til að 5. málsg. falli út.

Tilgangurinn með gerð öryggisáætlunar er að ferðaþjónustuaðilar geri sér grein fyrir áhættu ferða, hvert verklag við ferðir er og hver viðbrögðin verða ef slys eða vá ber að höndum. Séu öryggisáætlunir birtar opinberlega mun það draga úr trúverðugleika þeirra þar sem sú hættu er alltaf fyrir hendi að menn geti afritað þær. Þar með er tilgangurinn með gerð öryggisáætlana brostinn. Ætla má að andstaða verði meðal ferðaþjónustuaðila ef sá möguleiki er fyrir hendi að afrita „góðar“ öryggisáætlunir en mikil vinna liggur að baki hverri áætlun. Öryggisáætlunir eru ætlaðar ferðaþjónustuaðilum og starfsemi þeirra en ekki viðskiptavinum. Þannig er með sama hætti ekki æskilegt að öryggisáætlunir séu birtar á heimasíðu Ferðamálastofu. Lagt er til að 5. málsg. falli brott.

Ferðamálastofa mun láta útbúa gátlista þar sem fram koma þeir þættir sem nauðsynlegir eru við gerð góðrar öryggisáætlunar, en vilji ferðaþjónustuaðilar tilgreina fleiri atriði en gátlistinn kveður á um þá á það að vera þeim í sjálfsveld sett. Hið opinbera á ekki að takmarka frumkvæði ferðaþjónustuaðilanna. Lagt er til að ákvæðið um sérstök eyðublöð fari út. Lagt er til að ákvæðið um ábyrgð á framkvæmd og gerð öryggisáætlunar sé á ferðaþjónustuaðilum en ekki á Ferðamálastofu.

Ákvæðið kveður á um að öryggisáætlun eigi að vera á íslensku en í undantekningartilfellum getur hún verið á öðrum tungumálum. Hafa verður í huga að kostnaður við þýðingu áætlunar yfir á íslensku getur verið töluverður en hann mun lenda á erlendum ferðaþjónustuaðilum fari svo að þeim verði gert að falla undir ákvæði laganna.

8. gr.

Eftirfarandi breyting er gerð á 15. gr.

Orðin „allt að“ í 2. málsl. 15. gr. laganna falla brott.
Í lok 2. másl. koma orðin; „eða ef leyfi fellur úr gildi“.

Skýring

Breytingin er gerð til samræmis við það að leyfin verða gerð tímabundin. Því er óþarfi að hafa fastákveðin tímamörk á því hversu lengi tryggingin þurfi að vera aðgengileg. Þegar leyfi fellur niður skv. 21. gr., starfsemi er hætt eða leyfið fellur úr gildi þá þarf hvort sem er að fara í innköllunarferli og það getur tekið mislangan tíma eftir umfangi.

9. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 17. gr. laganna:

a. Á eftir 1. másl. 1. málsg. kemur nýr máslíður, svohljóðandi: **Þegar fjárhæð trygginga er ákvörðuð skal hún metin út frá samanburði á tryggingarskyldri veltu síðasta og yfirstandandi árs sbr. 3. málsg. 18. gr.** Þegar fjárhæð tryggingar er ákvörðuð í fyrsta skipti skal **hún metin út frá samanburði á áætlun á tryggingarskyldri veltu yfirstandandi og næsta árs sbr. 1. málsg. 18. gr.** við framangreindan útreikning miða við hæsta gildi samkvæmt áætlun fyrir yfirstandandi og næsta ár.

b. ~~Á eftir 1. málsg. kemur ný málsg., 2. málsg., 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.~~

b. **Á eftir orðunum „er að ræða“ í 3. málsg. kemur: , „eiginfjárstaða ferðaskrifstofu**

neikvæð skv. innsendum ársreikningi, skv. 3. málsg. 18. gr.

c. **Á eftir 3. málsg. kemur ný málsg., svohljóðandi: Komi fram í innsendum ársreikningi skv. 3. málsg. 18. gr. upplýsingar þess efnis að vafi leiki á hæfi ferðaskrifstofu til áframhaldandi rekstrar er Ferðamálastofu skylt að krefja ferðaskrifstofuna um hærri tryggingar, allt að þrefaldri tryggingarfjárhæð.**

Skýringar

a Til að koma í veg fyrir túlkunarvafa er æskilegt að lögfesta þá framkvæmd sem viðhöfð hefur verið við útreikning á fjárhæð trygginga skv. 14. gr., og ráðuneytið staðfest í úrskurðum sínum, við mat á því við hvaða niðurstöðu beri að miða skv. a.-c.- lið 1. málsg. 17. gr. núgildandi laga. Á það við varðandi ákvörðun fjárhæðar í fyrsta skipti og einnig við endurskoðun fjárhæða.

b-c Ferðamálastofa leggur til að núgildandi ákvæði 3. málsg. 17. gr. haldi sér að en leggur til breytingar á ákvæðinu til að skýra betur hvenær Ferðamálastofu er heimilt að krefjast hærri trygginga. Núgildandi ákvæði er mjög vítt og matskennt. Nauðsynlegt er að afmarka þá heimild sem Ferðamálastofa hefur haft til að krefjast hærri tryggingar og ferðaskrifstofur eiga auðveldara með að gera sér grein fyrir því við hvaða aðstæður heimilt sé og skylt að ákvarða hækkun.

Í frv. er lagt til að Ferðamálastofu verði heimilt að endurskoða ákvörðun sína ef í ljós kemur að veruleg breyting hefur orðið á veltu ferðaskrifstofu á milli ára. Gerir ákvæðið ráð fyrir að endurskoðunin geti verið til hækkunar eða lækkunar.

Ákvæðið er neytendaréttarákvæði og ætlað að tryggja að næg trygging sé fyrir hendi ef til kemur endurgreiðsla skv. 14. gr. Það er skoðun Ferðamálastofu að virða beri neytendaverndina og telur varhugavert að setja inn undanþáguákvæði um lækkun. Ef veita á undanþágu þá þarf að liggja fyrir í lagatextanum á hvaða grundvelli hana megji veita og hvaða

gögn þurfa að liggja til grundvallar. Mat á undanþágu til lækkunar tryggingarfjárhæðar má ekki undir neinum kringumstæðum verða matskennd. Undanþáguheimild til lækkunar tryggingarfjárhæðar gefur einnig færi á að leggja fram óraunhæfar og lágar áætlanir vitandi að viðskiptin muni verða meiri til þess eins að fá trygginguna lækkaða. Það veitir einnig illa stöddum ferðaskrifstofum færi á að fá tryggingar sínar lækkaðar. Líkur eru á að undanþágur til lækkunar munu verða meginreglan en fyrirtæki munu fara fram á slíka heimild og kærumálum til ráðuneytisins mun fjölga. Enn fremur má velta upp þeirri spurningu hvort ríkið verði ekki skaðabótaskyldt ef tryggingarfjárhæðin dugar ekki fyrir kröfum þegar veitt hefur verið undanþága til lækkunar tryggingarfjárhæðar komi til gjaldþrots eða rekstrarstöðvunar. Það er eitt mál í gangi vegna rekstrarstöðvunar ferðaskrifstofu og ekki er ljóst hvort tryggingarfjárhæðin muni ekki nægja til fullnustu krafna.

Lagt er til að ákvæðið verði óbreytt en skýrt verði betur hvenær heimilt er að hækka tryggingarfjárhæðina og hvenær skyld er að hækka hana.

Ferðamálastofa leggur til að tryggingarkerfi ferðaskrifstofa verði tekið til heildstæðrar umræðu og það skoðað hvort nauðsynlegt sé að breyta fyrirkomulagi trygginga og útreikninga. Mismunandi leiðir eru farnar á Norðurlöndum og er áhugavert að skoða hvernig framkvæmdin er þar. Mikilvægt er að fá atvinnugreinina að þessari umræðu. Ferðamálastofa lýsir sig reiðubúna til að koma að slíkri vinnu.

10. gr.

17. gr. a laganna fellur brott.

11. gr.

4. málsg. 18. gr. laganna fellur brott **og í hennar stað kemur ný málsg., svohljóðandi:**
Leggi ferðaskrifstofa eigi fram gögn innan tilskilins frests sbr. 3. málsg. er
Ferðamálastofu heimilt að áætla tryggingarfjárhæð hennar sem nemur allt að 50%
hækkun á fjárhæð fyrirliggjandi tryggingarfjárhæðar.

Skýringar

Lagt er til að Ferðamálastofa fái heimild til að áætla tryggingarfjárhæð. Mikilvægt er að trygging vegna sölu alferða sé til staðar og upphæð tryggingar réttilega áætluð. Til að svo megi verða er nauðsynlegt að tilskilin gögn séu lögð fram á réttum tíma. Misfarist það er nauðsynlegt að áætla upphæð tryggingar svo ákvörðun um tryggingu og möguleg úrræði séu til staðar þrátt fyrir vanrækslu ferðaskrifstofu á að leggja fram tilskilin gögn með réttum hætti og á tilskildum tíma. Til að tryggja sé að upphæð tryggingarfjárhæðar í slíkum tilfellum sé ekki vanáætluð er lagt til að Ferðamálastofa fái heimild til að hækka fyrirliggjandi tryggingarfjárhæð um allt að helming. Á hverju ári hefur borið á því að gögn frá ferðaskrifstofum berist ekki fyrir 1. október ár hvert og er gert ráð fyrir að þetta ákvæði verði hvati fyrir ferðaskrifstofur til að leggja gögnin fram á réttum tíma.

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.~~ **Í dagblaði sem gefið er út á landsvísu og á heimasíðu Ferðamálastofu.**

Skýring

Orðalag frv. er allt of opið og matskennt. Heppilegra er að hafa það fast ákveðið hvernig birting áskorunar fer fram. Mikilvægt er að jafnræðis sé gætt þegar birta þarf áskorun vegna gjaldþrots eða rekstrarstöðvunar ferðaskrifstofa. Mikilvægt er að kaupendur alferða fái vitneskju um ef ferðaskrifstofa, sem þeir hafa keypt alferð af, verður gjaldþrota eða stöðvar rekstur. Til að almenningi sé gert kleift að lýsa kröfu í tryggingarfé ferðaskrifstofu er því nauðsynlegt að áskorun um kröfulýsingu sé birt víðar en í Lögbirtingablaði t.d. í dagblaði, sem gefið er út á landsvísu og á heimasíðu Ferðamálastofu, enda má gera ráð fyrir að mjög lítill hluti almennings hafi aðgang að Lögbirtingarblaðinu.

13. gr.

Eftirfarandi breytingar eru gerða á 26. gr.

a. Í stað 1. málsg. 26. gr. laganna koma þrjár tvær nýjar málsg. ar, svohljóðandi:

Brot gegn ákvæðum þessara laga og, eftir atvikum, stjórnvaldsfyrirmælum settum samkvæmt þeim varða sektum nema þyngri refsing liggi 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.

b. **Við bætist ný málsg., svohljóðandi: Með brot gegn lögum þessum skal farið að hætti laga um meðferð sakamála.**

Skýring

a. Ferðamálastofa leggur til að 2. málsg. falli brott. Refsivert athæfi á að ganga jafnt yfir alla. Þeir sem verr eru staddir eiga ekki að fá afslátt á broti. Brot er er brot óháð fjárhagslegri stöðu. Ákvæði sem þetta myndi eflaust ekki standast 1. málsg. 65. gr. stjórnarskrárinnar um að allir skuli jafnir fyrir lögum og njóta mannréttinda m.a. án tillits til efnahags.

b. Lagt er til að refsheimildarinnar sé getið. Refsheimild laganna verður að vera afdráttarlaus þar sem þeir sem brjóta gegn lögnum fremja refsivert brot. Refsheimild þarf að vera ótvíræð til að hægt sé að fylgja málum eftir og því er nauðsynlegt að tilgreina hana í lögnum. Ef ekki er tilgreint eftir hvaða lögum á að refsa þá verður að telja líklegt að slíkum málum verði hent út af dómstólum, ef mál fara svo langt, þar sem lagaheimildin er ekki skýr og þar með ekki hægt að refsa þeim sem gerast brotlegir við lögum um skipan ferðamála. Því er nauðsynlegt að vísað sé til laga um meðferð sakamála.

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.~~

Skýring

Nái tillaga Ferðamálastofu fram að ganga um að nægjanlegt sé að umsækjandi um leyfi leggi fram skriflega staðfestingu um gerð öryggisáætlunar þá er d. liður ákvæðisins óþarfur þar sem Ferðamálastofa kemur ekki til með að fá afrit hennar.

15. gr.

~~Lög þessi öðlast þegar gildi.~~ Lög þessi öðlast gildi 1. október 2012
Vakin er athygli á því að verið er að gera breytingar á lögum um skipan ferðamála á háannatíma ferðaþjónustunnar. Taka verður tillit til þess varðandi gildistöku

Ákvæði til bráðabirgða.

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

Núverandi leyfishafar þurfa að hafa sent Ferðamálastofu skriflega staðfestingu um gerð og efni öryggisáætlunar fyrir 1. janúar 2013.

Fulltrúar Ferðamálastofu eru reiðubúnir að koma að fund atvinnuveganefndar Alþingis til að fylgja umsögn sinni eftir og svara þeim spurningum sem kunna að vakna.

Akureyri, 20. apríl 2012
Helena Þuríður Karlsdóttir, lögfræðingur