

Viðbót við umsögn Ferðamálastofu frá 20. apríl 2012, dags. 9. október 2012
Pingskjal 128 — 128. mál.

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

Athugasemdir Ferðamálastofu

Athugasemdir þessar eru viðbót við athugasemdir stofnunarinnar við sama frumvarp sem sendar voru til Alþingis þann 20. apríl sl. Að öðru leyti vísast til þeirrar umsagnar.

Ferðamálastofa leggur til að tryggingarkerfi ferðaskrifstofa verið 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.

Ferðamálastofa vekur athygli á því að breyta þurfi ákvæðunum um iðnaðarráðherra, í 1. og 2. gr. í núgildandi lögum vegna sameiningar þriggja ráðuneyta í eitt atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti.

6. gr.

Viðbót við skýringu á lið a. (Viðbótin undirstrikuð)

Hver leyfishafi þarf að gera skriflega öryggisáætlun fyrir hverja ferð fyrir sig. Áætla má að milli 10-15000 öryggisáætlanir verði gerðar hjá ferðabjónustuaðilum 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 illfrankvæmanlegt svo vel megi vera án verulegs kostnaðarauka fyrir Ferðamálastofu og ferðabjónustuaðilana. Ætlunin er að öryggisáætlanir séu á ábyrgð ferðabjónustuaðilanna sjálfra. Hlutverk Ferðamálastofu er einungis eftirlit með að slíkar áætlanir séu gerðar og mun Ferðamálastofa halda námskeið fyrir ferðabjónustuaðila og láta útbúa greinargóðar leiðbeiningar um gerð öryggisáætlana sem munu verða aðgengilegar á heimasíðu stofnunarinnar.

Viðbót við skýringu á lið d. (Viðbótin undirstrikuð)

Verið er að vinna 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. Það var einróma álit þeirra ferðabjónustuaðila sem leitað var til við gerð reglugerðardraganna að mikilvægasti öryggisþátturinn væri hæfni og þekking starfsmanna. Þess vegna var farin sú leið að kveða á um hvaða námskeið starfsmenn sem leiðsegja í ferðum þurfa að hafa sótt til að mega leiðsegja í ferðum. Til að styrkja reglugerðarstoðina er nauðsynlegt að setja um þetta heimild í lagatextann.

7. gr.

Ferðamálastofa leggur til að í öryggisáætlun verið bætti við gerð atvikaskýrslu og að 1. mgr. 9. gr b. orðist svo: Leyfisskyldur ferðabjónustuaðili, sem býður ferðamönnum upp á skipulagðar ferðir innan lands skal útbúa skriflega öryggisáætlun fyrir hverja ferð sem boðið

er upp á. Öryggisáætlunin samanstendur af áhættumati, verklagsreglum, viðbragðsáætlun-og atvikaskýrslu.

Skýring: Ferðamálastofa hefur tekið í notkun gæðakerfið Vakann. Þeir sem sækja um aðild að Vakanum þurfa að leggja farm öryggisáætlun sem samanstendur af áhættumati, verklagsreglum, viðbragðsáætlun og atvikaskýrslu. Til að gæta alls samræmis er lagt til að atvikaskýrsla sé hluti af öryggisáætlun skv. frv. þessu þannig að allir ferðaþjónustuaðilar, hvort sem þeir eiga aðild að gæðakerfinu eða ekki, skili inn atvikaskýrslu.

Viðbót við skýringu um skipulagðar ferðir í 3. mgr. þar sem fjallað er um íþróttafélög. (Viðbótin undirstrikuð)

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 ferðaskipuleggjandahugtaksins ef keppendur greiða fyrir farið samkvæmt frumvarpi þessu. Það er þá íþróttafélagið sem er skipuleggjandinn. Sama má segja um alþjóðleg íþróttamót á vegum íþróttafélaga þar sem keppnisgjald er greitt til þeirra. Íþróttafélag sem skipuleggur íþróttuferðir erlendis með öllu tilheyrandi þurfa jafnvel að sækja um ferðaskrifstofuleyfi ef um heildarpakka er að ræða. 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 leyfisskyldir. Þar með er verið að víkka út hugtakið frá því sem nú er.

Viðbót við skýringu um skipulagðar ferðir í 4. mgr. þar sem fjallað er um erlenda aðila, sem ekki eru með staðfestu á Íslandi en bjóða upp á ferðir til Íslands. (Viðbótin undirstrikuð)

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. Sama er um aðila frá löndum utan EES-svæðisins. Í Evrópu eru tugþúsundir ferðaþjónustuaðila áð viðbættum tugþúsundum ferðaþjónustuaðila utan EES-svæðisins og engin leið að vita hversu margir bjóða ferðir til Íslands. Það gerir allt eftirlit óframkvæmanlegt. Miklu nær væri að öryggiskröfur yrðu settar á för ferðaþjónustuaðila á vinsælustu, fjölmennustu og hættulegstu 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.

Einnig má benda á að Nýsjálandingar hafa takmarkað aðgengi ferðaþjónustuaðila að þjóðgördum Nýja-Sjálands. Umhverfisstofun Nýja-Sjálands veitir sérstakt leyfi til ferðaþjónustuaðila sem vilja nýta þjóðgarðana í viðskiptalegum tilgangi. Leyfisveitingarnar eru mikilvægt stjórnæki og þær grundvallast á skýrum reglum um afnot og umgengni á svæðunum. Með þessu fyrirkomulagi fæst góð yfirsýn og eftirlit með starfsemi og landnotkun á svæðunum. Ferðaþjónustuaðilarnir greiða fyrir veittan aðgang til sérstakra nota.

Með sambærilegum hætti gætu vinsælir, fjölmennir og hættulegir ferðamannastaðir á Íslandi sett sér öryggisreglur, samsvarandi þeim sem kveðið verður á um í lögum þessum og tryggja þannig jafnræði í starfsemi ferðaþjónustufyrirtækja, 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.

Sömu viðurlög gilda fyrir innlenda og erlenda ferðaþjónustuaðila sem ekki skila öryggisáætlunum. Ógerningur er hins vegar að beita viðurlögum laganna gagnvart hinum erlendu ferðaþjónustuaðilunum. Kæra til lögreglu er seinvirk og mun ekki skila því sem að er stefnt og eins verður líkast til með sektarbeitingu. Verði ferðaþjónustuaðili uppvís að brotum á lögnum um skipan ferðamála er nokkuð víst að sá hinn sami verður farinn úr landi þegar

hægt verður að grípa til viðurlaganna. Áhrifaríkara væri, og það myndi koma mun verr við hinn erlenda ferðaþjónustuaðila, ef hann fengi ekki aðgang að ferðamannastað ef för hans væri heft vegna þess að öryggisáætlun hefði ekki verið lögð fram. 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. Gert verður ráð fyrir því að í öryggisáætlun komi fram með hvaða hætti ferðaþjónustuaðili upplýsi viðskiptavini sína um allar almennar varúðarráðstafanir sem nauðsynlegar eru. Því er lagt til að setningin í 2. málsg. fari út úr lagatextanum.

Ferðamálastofa stefnir á að halda námskeið um gerð öryggisáætlana og mun láta útbúa gátlista og leiðbeiningar 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 sjálfsvald sett.

Ferðamálastofa leggur til að bætt verði inn í frv. nýrri grein.

14. gr. frv.

Á eftir 26. gr. laganna kemur ný grein og breytist töluröð annarra greina samkvæmt því. Hin nýja grein orðast svo, ásamt fyrirsögn:

Dagsektir

Ef ekki er farið að ákvörðunum eða öðrum fyrirmælum Ferðamálastofu sem teknar eru á grundvelli laga þessara getur stofnunin krafist þess að hlutaðeigandi bæti úr annmörkunum innan hæfilegs frests að viðlögðum dagsektum.

Sektir geta numið allt að 500.000 kr. fyrir hvern dag sem líður eða byrjar að líða án þess að fyrirmælum Ferðamálastofu sé fylgt. Ákvörðun um dagsektir skal tilkynna bréflega á sannanlegan hátt þeim sem hún beinist að.

Dagsektir reiknast þegar kærufrestur til ráðuneytisins er liðinn.

Ákvarðanir um dagsektir eru aðfararhæfar en málskot til ráðuneytis frestar aðför.

Skýring: Að mati Ferðamálastofu er refsíákvæði 26. gr. ekki nægjanlega skilvirkt. Ferðamálastofa lagði fram kæru á hendur leyfisskyldum aðila vegna ólömætrar starsemi þar sem leyfi var ekki til staðar, til lögreglunnar á höfuðborgarsvæðinu sumarið 2012. Samkvæmt upplýsingum lögreglunnar verður kæran ekki tekin fyrir fyrir en 8-48 mánuðum eftir að hún barst. Þetta þykir Ferðamálastofu ófullnægjandi og gerir allt eftirlit með leyfisskyldri starfsemi að engu. Til að eftirlit sé skilvirkt verða möguleg úrræði til úrbóta að vera það líka.

Með ákvæðinu er lagt til að Ferðamálastofa fái heimild til að ákvarða þeim dagsektir sem ekki fara að ákvörðunum eða fyrirmælum Ferðamálastofu. Í 1. gr. laga þessara er kveðið skýrt á um að Ferðamálastofa hafi eftirlit með lögunum. Til að eftirlitið nái tilgangi sínum er talið nauðsynlegt að stofnunin geti beitt refsikenndum viðurlögum á borð við dagsektir. Algengt er að eftirlitsstofnanir hafi sambærilegar heimildir til álagningar dagsekta og nægir þar að nefna ákvæði 23. gr. laga nr. 57/2005 um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu auk 38. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005.

Í 2. mgr. er jafnframt kveðið á um hámark slíkra sekta og þykir rétt að miða það við 500.000 kr. vegna hvers dags sem líður eða byrjar að líða án þess að fyrirmælum Ferðamálastofu sé fylgt. Í lögum um Póst- og fjarskiptastofnun nr. 69/2003, vatnalögum nr.

20/2006, lögum um Vatnajökulspjóðgarð nr. 60/2007 og raforkulögum nr. 65/2003 er t.a.m. miðað við sömu hámarkstölu. Þá er víða í lögum ekki kveðið á um neitt hámark dagsekta, en annars virðist það á bilinu 10.000 kr. til 1.000.000 kr. Hér þykir rétt að fara millivegin og miða, eins og áður sagði við 500.000 kr. Þá þykir rétt að hafa hámarksfjárhæð ekki of lága, enda oft um viðamikla starfsemi og mikla hagnun að ræða, sbr. t.a.m. ákvæði laganna um tryggingarskyldu vegna alferða. Um hámarksupphæð er að ræða en ákvæðið kveður ekki á um neitt lágmark, svo Ferðamálastofa hefur þarna nokkurt svigrúm, en þarf að gæta að ákvæðum stjórnisýslulaga nr. 37/1993, s.s. um jafnræði og meðalhóf.

Í 3. mgr. er kveðið á um að dagsektir reiknist ekki fyrir en kærufrestur er liðinn, en samkvæmt 25. gr. laga um skipan ferðamála eru stjórnisýsluákvæðanir Ferðamálastofu kærarlegar til iðnaðarráðuneytisins, nú atvinnuvegaráðuneytisins, Fer um meðferð slíkra kæra eftir ákvæðum stjórnisýslulaga en í 27. gr. þeirra laga er kveðið á um kærufresti og skal aðili máls leggja fram kæru innan þriggja mánaða frá því honum var tilkynnt um ákvörðun.

Í 4. mgr. er svo kveðið á um aðfararhæfi ákvarðana um dagsektir, en aðför fer þó ekki fram á grundvelli þeirra fyrir en endanlegur úrskurður ráðherra liggur fyrir kjósi aðili að skjóta ákvörðun um dagsektir til ráðuneytisins. Við aðför fer um málsmeðferð samkvæmt ákvæðum 13. kafla laga um aðför nr. 90/1989. Alsíða er að ákvarðanir stjórnvalda um dagsektir séu aðfararhæfar og má þar nefna sem dæmi Neytendastofu, Samkeppniseftirlitið og Flugmálastjórn Íslands og þykir rétt að sama gildi um Ferðamálastofu og önnur stjórnvöld í þessu samhengi.

15. gr. (var 14. gr.)

Í fyrri umsögn sinni lagði Ferðamálastofa til að d. liður félli út ef tillögur þær sem Ferðamálastofa lagði til um öryggisáætlanir næðu fram að ganga. Ferðamálastofa vill bæta við að ef tillaga Ferðamálastofu nái ekki fram að ganga þá þurfi gjaldið skv. d. lið að koma til fyrir móttöku öryggisáætlana til að standa straum af auknum kostnaði og ráðningu starfsmanna.

16. gr. (var 15. gr.)

Vegna þess dráttar sem frv. hefur orðið fyrir leggur Ferðamálastofa til að lögin öðlist gildi 1. janúar 2013. Vakin er athygli á því að verið er að gera breytingar á lögum um skipan ferðamála með skömmum fyrirvara. Taka verður tillit til þess varðandi gildistöku og aðlögunartíma.

Ákvæði til bráðabirgða.

Ferðamálastofan leggur til að leyfi sem voru gefin út fyrir gildistöku laga þessara skuli endurnýja eigi síðar en 1. janúar 2015.

Núverandi leyfishafar þurfa að hafa sent Ferðamálastofu skriflega staðfestingu um gerð og efni öryggisáætlunar fyrir 1. janúar 2014

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

Umsögn Ferðamálastofu var send atvinnuveganefnd Alþingis þann 20.04.2012. Ferðamálastofa vísar til fyrri umsagnar sinnar og árettar að umsögn þessi er viðbót við þá umsögn

Akureyri, 9. október 2012

Helena Þuríður Karlsdóttir, lögfræðingur