

Nefndasvið Alþingis  
Atvinnuveganefnd  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík

Akureyri, 13. febrúar 2016  
1602002

**Efni: Umsögn Ferðamálastofu um frv. til breytinga á lögum nr. 85/2007 um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald. Þingskjal 731 – 457. mál.**

Vísað er í erindi nefndarsviðs Alþingis, sem barst með tölvupósti þann 28. janúar, sl. þar sem óskað var umsagnar Ferðamálastofu um frumvarp til breytinga á lögum nr. 85/2007 um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald. Ferðamálastofa þakkar veittan frest á skilum.

Eftirfarandi eru annars vegar almennar athugasemdir og hins vegar athugasemdir við einstaka ákvæði frumvarpsins. Fulltrúi stofnunarinnar hefur átt sæti í endurskoðunarnefnd laganna og hafa eftirfarandi athugasemdir stofnunarinnar að mestu komið áður fram við vinnslu frumvarpsins.

Tilgangur frumvarpsins er m.a. að stíga skref til einföldunar leyfisveitingaferilsins. Ferðamálastofa telur að hægt sé að einfalda ferlið enn frekar en nú er og vísar til tillagna starfshóps um einföldun regluverks í ferðaþjónustu frá maí 2014.

Almennar athugasemdir Ferðamálastofu.

Ferðamálastofa telur framkomnar breytingar varðandi heimagistingu til mikilla bóta þar sem mikilvægt er að koma böndum á heimagistingu og eru framkomnar breytingar viðleitni til þess.

Gisti- og veitingastaðir eru órjúfanlegir þættir ferðaþjónustunnar og telur Ferðamálastofa mikilvægt að málefni þeirra, leyfisveitingar, eftirlit, viðurlög o.s.frv. þurfi að tengjast atvinnugreininni og stjórnsýslu ferðaþjónustunnar beint. Eins og staðan er í dag heyrna málefni veitinga- og gististaða undir atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið (ANR) en leyfisveitingin er í höndum sýslumanna, sem heyrna undir innanríkisráðuneytið (IRR).

Ferðamálastofa telur að fagleg ábyrgð á leyfisveitingum ætti að heyrna undir stofnunina sem fagstofnunar ferðamála, annað hvort beint með því að leyfisveitingar, eftirlit og viðurlög

færast til stofnunarinnar eða með því að ábyrgð framkvæmdarinnar verði hjá Ferðamálastofu, fagstofnunar ANR, sem útvistar framkvæmdinni til sýslumannsembættanna. Ferðamálastofa myndi þá gæta samræmingar, eftirlits o.s.frv. milli allra embættanna og gæta þar með að því að framkvæmdin yrði alls staðar sambærileg. Ferðamálastofu hafa borist ábendingar um að framkvæmdin sé mismunandi eftir embættum og milli landsbyggðar og höfuðborgar. Ferðamálastofu berast árlega fjölmargar fyrirspurnir frá erlendum ferðamönnum t.d. um leyfismál gististaða og einnig berast árlega kvartanir vegna starfsemi gististaða. Sem fagstofnun ferðamála er ekki óeðlilegt að erlendir ferðamenn leiti til stofnunarinnar.

Í aðgerðaráætlun ríkisstjórnarinnar 2013 er kveðið á um að ríkisstjórnin beiti sér fyrir endurskoðun regluverks í atvinnulífinu með einföldun og aukna skilvirkni að markmiði. Með því að sameina leyfisveitingar undir hatti Ferðamálastofu eða færa ábyrgð framkvæmdarinnar undir stofnunina gefst kjörið tækifæri til einföldunar, samræmingar og aukinnar skilvirkni en mikilvægt er að framkvæmd leyfisveitinganna sé samræmd um allt land, jafnræðis gætt og að upplýsingar og tölfræði uppfylli þarfir atvinnugreinarinnar. Eins og staðan er í dag eru lítil tengsl við atvinnugreinina og jafnvel er erfitt að fá upplýsingar um útgefin leyfi. Upplýsingar um heildarfjölda liggja t.d. ekki fyrir né sundurgreining á því hvers konar leyfi eru gefin út. Mikilvægt er að tölfræðiupplýsingar séu til staðar til að hægt sé að fá raunverulega yfirsýn yfir málaflokkinn.

Ferðamálastofa er með rafræna leyfisgátt þar sem öll leyfi á hennar vegum fara í gegnum. Hana væri hægt að nota ef veitinga- og gistileyfin yrðu færð yfir eða ábyrgðin færð undir stofnunina þó svo að framkvæmdin yrði í höndum sýslumanna. Samræmd framkvæmd málefna gisti- og veitingastaða gefur einnig færi á að veita leyfishöfum aðgang að auðkenna- og númerakerfi Ferðamálastofu sambærilegu því sem þeim sem bjóða upp á ferðatengda afþreyingarþjónustu er skylt að nota. Því þyrfti ekki að búa til nýtt kerfi heldur notað kerfi sem þú þegar er til staðar. Auk heldur má benda á að margir ferðaðjónustuaðilar eru með blandaða starfsemi, t.d. gistipjónustu ásamt ferðaskipulagningu eða afþreyingu. Samræming leyfisveitinga á eina hendi myndi gera hvort tveggja í senn, auðvelda slíkum aðilum leyfisumsóknafæri og auðvelda eftirlit með slíkri starfsemi. Hjá Ferðamálastofu er mikil þekking og reynsla á útgáfu leyfa sem og mikil fagþekking á hótelum og gististöðum, eftirliti þeirra og úttektum.

Mikilvægt er að eftirlit með leyfislausum gisti- og veitingastöðum sé virkt. Ákall ferðaðjónustunnar er að auka þurfi verulega eftirlit með leyfislausum aðilum. Reynslan hefur sýnt að sýslumannsembættin hafa ekki sinnt sjálfstæðu eftirliti með leyfislausum aðilum sem reikna má með að sé af sökum mannaflaskorts.

Ferðamálastofa hefur eftirlit með leyfislausum ferðaskipuleggjendum og ferðaskrifstofum skv. lögum um skipan ferðamála. Samlegðaráhrifa mun gæta ef ábyrgðin á framkvæmd leyfisveitinga gisti- og veitingastaða myndi færast til Ferðamálastofu. Eins væri hægt að tengja eftirlitið við eftirlit Vakans, gæða- og umhverfiskerfis ferðaðjónustunnar. Tenging við Vakann gæti einnig leitt til frekari þátttöku í gæðakerfinu en markmið Vakans er að auka fagmennsku og efla gæði, öryggi og umhverfisvitund í íslenskri ferðaðjónustu. Vakinn býður upp á stjórnuflokkun gististaða og má fullyrða að stjórnuflokkunin hefur orðið gistipjónustu á Íslandi til verulegs framdráttar.

Ferðamálastofa vill vekja athygli á að um alllangt skeið hefur verið við lýði opinbert stjórnuflokkunarkerfi gististaða undir stjórn stofnunarinnar. Í kjölfar innleiðingar Vakans, gæða- og umhverfiskerfis ferðaðjónustunnar, var þáverandi stjórnuflokkunarkerfi lagt niður og ný og endurbætt gæðaviðmið/stjórnuflokkun tekin upp undir merkjum Vakans.

Þeim gististöðum sem flokkaðir voru samkvæmt eldra kerfi var tilkynnt um breytingar og þeir hvattir til að sækja um í Vakann, kysu þeir að halda opinberri stjörnuflokkun. Því miður hafa viðbrögð verið afar dræm. Nú blasir við sú staðreynd að rekstraraðilar gististaða eru sjálfir farnir að gefa sínum gististöðum stjórnur, eins og sjá má á heimasíðum og á bókunarsíðum og komast upp með það. Með því má segja að verið sé að senda ferðamönnum fölsk skilaboð því stjörnuflokkun gististaða veitir ákveðnar upplýsingar og vekur væntingar. Segja má að rekstraraðili gististaðar, sem gefur honum fleiri stjórnur en hann ætti í raun rétt á skv. hinu opinbera stjörnuflokkunarkerfi, sigli undir fölsku flaggi. Til staðar þarf að vera úrræði til að sporna við þessari þróun en því miður er það ekki raunin. Ekkert eftirlit er til staðar hvað þetta varðar og engin viðurlög.

Þessi raunveruleiki blasir nú við og dregur þetta verulega úr virði opinberrar stjernugjafar sem og getur haft áhrif á orðspor ferðapjónustunnar í landinu. Í þessu samhengi má benda á nýlega umfjöllun um AdaM hótél en það hótél kynnir sig sem þriggja stjörnu gististað en enginn veit hvað stendur á bak við þá stjörnugjöf. Án úttektarferils er engin leið að vita hvort hótelið uppfyllir viðmið hinnar opinberu stjörnuflokkunar Vakans. Með því að gistiáðilum sé veitt svigrúm til að ákveða sjálfir stjörnu fjölda má segja að hvatinn til að fara í gegnum ítarlegt úttektarferli Vakans sé minni en ulla. Þetta er mjög stórt og mikilvægt gæða- og hagsmunamál innan ferðapjónustunnar sem brýnt er að taka á hið fyrsta. Enginn á að geta skreytt sig stjórnur nema að hafa farið í gegnum gæðaflokkun hlutlauss þriðja aðila.

### **Athugasemdir við einstök ákvæði frumvarpsins**

Vakin er athygli á ákveðnu ósamræmi í lagatextanum og frumvarpinu. Í núverandi lagatexta er talað um leyfisveitanda en í frumvarpinu er ýmist talað um leyfisveitanda eða sýslumann. Ferðamálastofa leggur til að hugtakaheiti verði samræmt og orðið leyfisveitandi verði notað. Getur það orðið til auðveldunar ef breyting verður á leyfis-/skráningaraðila skv. lögnum, en lagabreytingu þarf annars ef til þess kemur.

#### **1. gr. frv.**

Ekki eru allir á eitt sáttir um fjölda daga til útleigu í heimagistingu. Ekki er tekin afstaða með fjölda daga en Ferðamálastofa getur vel fallist á sjónarmið lengri eða skemmri tíma, þ.e. hvort leigan í heild geti verið 56 eða 90 dagar, en leggur áherslu á að sátt náist um dagafjöldann. Mikilvægast er að ákvæðið nái tilgangi sínum, þ.e. að heimagisting sé skráð og uppi á borðum.

#### **7. gr. frv.**

Ferðamálastofa fagnar því að umsagnarferli umsókna um veitinga- og gistileyfi sé einfaldað gagnvart umsækjendum með því að sveitarstjórn safni saman gögnum innan síns stjórnkerfis og komi í eina umsögn og telur það til bóta.

Jafnframt gerir Ferðamálastofa athugasemd við að enn þurfi bæði rekstrarleyfi útgefið af sýslumanni og starfsleyfi frá heilbrigðisnefnd vegna sömu umsóknarinnar og telur að hægt sé að einfalda enn frekar ferlið með því að láta núverandi starfsleyfi heilbrigðisnefndar felast í umsögn hennar.

#### **8. gr. frv.**

Nýmæli er að leyfi verði númeruð. Ekkert er kveðið á um í frv. hvornig með eldri leyfi skuli fara og númer þeirra.

Ferðamálastofa fagnar því að leyfin séu númeruð en telur að þau þurfi að vera bundin sérstöku auðkenni sem leyfishöfum er látið í té. Auðkenni leyfa auðveldar viðskiptavinum að



ganga úr skugga um hvort tilskilið leyfi sé fyrir hendi eða ekki. Númer á heimasíðu leyfishafa eitt og sér þarf ekki endilega að gefa það til kynna.

Ferðamálastofa hefur tekið upp númerakerfi fyrir þau leyfi sem hún gefur út og nú fá allir ferðaskipuleggjendur og ferðaskrifstofur númerað auðkenni sem þeim ber að birta í hvers kyns auglýsingum um starfsemi sem og á heimasíðu.

### 17. gr. frv.

Um miðlægan grunn. Ekki er tekið á því hvar hann á að vera og hver beri ábyrgð á honum. Eins og framkvæmdin hefur verið, var miðlæga kerfið hjá lögreglustjóranum á höfuðborgarsvæðinu. Þess ber að geta að allir gisti- og veitingaaðilar geta óskað skráningar í gagnagrunni Ferðamálastofu, sem er hinn opinberi vefur ferðaþjónustunnar, gegn því að leggja fram staðfestingu á útgefnu leyfi. Til einföldunar og hagræðingar væri hægt að notast við gagnagrunn Ferðamálastofu og þar með færu öll útgefin leyfi beint í gagnagrunninn, en margir leyfishafar gististaða telja að þeir fari sjálfkrafa í gagnagrunninn og vita ekki að þeir þurfi að óska skráningarinnar. Vefurinn er mikið notaður af erlendum ferðamönnum í leit að gistingu og því mikill ávinningur fyrir gististaði að vera í gagnagrunninum.

### 20 . gr. frv. um viðurlög

Mikilvægt er að viðurlög við brotum séu virk og hafi áhrif. Ferðamálastofa fagnar hertum viðurlögum og telur mun áhrifaríkara að leyfisveitanda verði veitt heimild til að leggja á stjórnvaldssektir sem hægt er að leggja á strax að undangenginni stjórnsýslulegri meðferð mála.

Tillaga Ferðamálastofu um öryggisáætlanir sem viðbót við skilyrði skv. 8. gr. laganna

Að við 8. gr. núverandi laga bætist við nýr staflíður h. sem orðist svo: „Hafa lagt fram skriflega staðfestingu um gerð öryggisáætlunar og umsækjandi skuldbindi sig til að fara eftir henni í daglegri starfsemi. Gerð hennar og framkvæmd er á ábyrgð leyfishafa og skal hún vera aðgengileg starfsmönnum leyfishafa, leyfisveitanda og öðrum eftirlitsaðilum. Endurskoða skal öryggisáætlun þegar breytingar verða á forsendum hennar.“

Skýringar: Með ákvæðinu um gerð öryggisáætlunar er verið að bregðast við ákalli um auknar kröfur um öryggi og gæði í ferðaþjónustu. Samkvæmt skýrslu um einföldun starfsumhverfis og regluverks í ferðaþjónustu á Íslandi sem gefin var út í maí 2014 og Vegvísi ferðaþjónustunnar 2015 töldu ferðaþjónustuaðilar að auka ætti áherslu á þær öryggiskröfur sem ferðaþjónustuaðilum verði gert skylt að uppfylla. Mikilvægt er að öryggismál séu í lagi og starfsmenn hafi viðeigandi þekkingu og þjálfun. Skorti á öryggi og gæði er hætta á að íslensk ferðaþjónusta standist ekki samanburð í harðri samkeppni við önnur lönd.

Það er mat Ferðamálastofu að sömu öryggissjónarmið eigi að gilda um veitinga- og gististaði sem hluta af ferðaþjónustu eins og um afþreyingarfyrirtæki sem selja og framkvæma ferðatengda þjónustu. Ekki er um íþyngjandi ákvæði að ræða þar sem fyrirtækjum er nú þegar skylt að gera áætlun um öryggi og heilbrigði á vinnustað skv. lögum nr. 46/1980 um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum og reglugerð um skipulag og framkvæmd vinnuverndarstarfs á vinnustöðum. Sú áætlun snýr að vinnustaðnum og starfsmönnum. Þegar slík áætlun er til staðar, í lagi og vinnulagið þekkt er auðvelt að yfirfæra það yfir á öryggisáætlanir sem snúa að gestum veitinga- og gististaða.

Í öryggisáætlun felast fjórir grunnþættir gerð áhættumats, verklagsreglna, viðbragðsáætlun og atvikaskýrsla.

Með áhættumati má fá betri skilning á áhættum sem varða viðkomandi starfsemi. Farið er skipulega í gegnum þjónustu fyrirtækis og metið hvort og hvaða áhætta sé við hana. Hvaða óhöpp geta mögulega orðið, hvernig og hvar.

Verklagsreglurnar eru sá hluti öryggisáætlunar sem tekur á forvörnum og hvaða vinnaálag á að nota til að lágmarka hættu á slysum/óhöppum. Í verklagsreglunum er m.a. hugað að atriðum eins og menntun og reynsla starfsmanna, búnaði, gátlistum, fjöldi starfsmanna á viðskiptavini o.fl. Verklagsreglurnar eru í raun gott tæki til að veita gæðaþjónustu.

Viðbragðsáætlun er áætlun eða áætlanir þar sem settar eru fram um hvernig bregðast eigi við ef til óhapps/atviks kemur. Hvert sem atvikið er getur góð viðbragðsáætlun komið í veg fyrir frekari slys og ekki síður lágmarkað allar afleiðingar. Viðbragðsáætlun er einnig mikilvægur þáttur í kennslu og þjálfun starfsmanna sem verða að geta tekist á við þær aðstæður sem upp geta komið.

Atvikaskýrsla er tæki til að auka gæði og öryggi starfsemi og felst í eyðublaði þar sem skráð er inn þau óhöpp/atvik sem upp koma. Atvik má skilgreina sem frávik frá öllu sem upp kann að koma og er utan hins hefðbundna, hvort sem um er að ræða slys á fólki eða ekki. Útfyllt atvikaskýrsla og réttar aðgerðir í framhaldi af því geta komið í veg fyrir frekari og jafnvel alvarlegri slys síðar meir.

Leiðbeiningar og dæmi um gerð slíkrar áætlunar má finna á vef Vakans, gæða- og umhverfiskerfis ferðaþjónustunnar, [www.vakinn.is](http://www.vakinn.is).

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

Virðingarfyllst,  
F.h. Ferðamálastofu



Helena P. Karlsdóttir, forstöðumaður stjórnslu- og umhverfissviðs