

148. löggjafarþing 2017–2018.
Þingskjal x — x. mál.
Stjórnarfrumvarp.

Frumvarp til laga

um Ferðamálastofu, ferðamálaráð og leyfisveitingar í ferðaþjónustu.

Frá ferðamála, iðnaðar- og nýsköpunarráðherra.

I. KAFLI

Stjórnsýsla.

1. gr.

Ferðamálastofa er stjórnsýslustofnun á sviði ferðamála undir yfirstjórn ráðherra.

Ferðamálastofa skal annast daglega stjórnsýslu á því sviði sem lög þessi ná til og eins og henni er falið með öðrum lögum eða að beiðni ráðherra.

Ráðherra skipar ferðamálastjóra til fimm ára í senn og veitir hann Ferðamálastofu forstöðu.

2. gr.

Ferðamálastofa skal stuðla að þróun ferðaþjónustu sem mikilvægrar og sjálfbærrar grunnstoðar í íslensku samfélagi að teknu tilliti til þolmarka íslenskrar náttúru og samfélags ásamt því að vinna að samræmingu, greiningum og rannsóknum í ferðaþjónustu með hliðsjón af stefnu stjórnvalda.

3. gr.

Verkefni Ferðamálastofu eru einkum:

1. Útgáfa leyfa og eftirlit með að skilyrðum sé fullnægt.
2. Framkvæmd ferðamálastefnu, áætlanagerð og stuðningur við svæðisbundna þróun.
3. Miðlun upplýsinga til ferðamanna.
4. Öflun, úrvinnsla og miðlun tölfraðilegra gagna um ferðaþjónustuna.
5. Greining á þörf fyrir rannsóknir á sviði ferðamála sem m.a. nýtast við stefnumótun stjórnvalda, í samvinnu við atvinnugreinina og rannsóknarstofnanir á þessu sviði.
6. Öryggismál og neytendavernd í ferðaþjónustu ásamt eftirliti með öryggisáætlunum. Ferðamálastjóri er fulltrúi ferðaþjónustunnar í samhæfingar- og stjórnstöð almannavarna á hættu- og neyðartímum og ber ábyrgð á viðbragðsáætlun ferðaþjónustunnar.
7. Varsla og umsýsla Framkvæmdasjóðs ferðamannastaða.
8. Umsjón með starfi ferðamálaráðs.
9. Umsjón og eftirlit með tryggingaútreikningi og tryggingaskyldu samkvæmt lögum um pakkaferðir og samtengda ferðatilhögun.

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

Ráðherra getur með reglugerð kveðið nánar á um verkefni Ferðamálastofu.

4. gr.

Ráðherra skipar ferðamálaráð. Í ferðamálaráði skulu eiga sæti þrettán fulltrúar og leggur Ferðamálastofa ráðinu til starfsmann.

Ráðherra ferðamála skal skipa formann og varaformann án tilnefningar. Þá skulu eiga sæti í ráðinu fulltrúi fjármála- og efnahagsráðherra, fulltrúi umhverfis- og auðlindaráðherra og fulltrúi samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra. Einnig skulu eiga sæti í ráðinu fulltrúar frá Vegagerðinni, Íslandsstofu og Isavia auk formanns verkefnisstjórnar um landsáætlun. Aðra fulltrúa skipar ráðherra eftir tilnefningu Samtaka ferðaþjónustunnar sem tilnefna tvo fulltrúa, Sambands íslenskra sveitarfélaga sem tilnefnir einn fulltrúa og markaðsstofa landshlutanna sem tilnefna einn fulltrúa. Ferðamálastjóri situr fundi ferðamálaráðs með málfrelsi og tillögurétt.

Skipunartími ferðamálaráðs skal vera fjögur ár en skipunartími formanns, varaformanns og fulltrúa ráðherra skal þó takmarkaður við embættistíma ráðherra.

Ferðamálaráð skal funda fjórum sinnum á ári og oftár ef þurfa þykir.

5. gr.

Ferðamálaráð skal vera ráðherra til ráðgjafar um áætlanagerð og langtímastefnumótun í ferðamálum. Ferðamálaráð skal hafa yfirsýn yfir fjölbætt eðli ferðaþjónustunnar og vinna að samræmingu milli greinarinnar og stjórnvalda svo ná megi skilgreindum markmiðum langtímastefnumótunar um framtíðarþróun ferðaþjónustunnar. Ferðamálaráði er heimilt að starfrækja fagråd og leggja þeim til verkefni.

Ráðherra er heimilt að setja reglugerð um starfsemi ferðamálaráðs, þar með talið um stofnun og starf fagraða.

II. KAFLI

Orðskýringar.

6. gr.

Í lögum þessum er merking eftirfarandi hugtaka sem hér segir:

1. *Ferðaskipuleggjandi* merkir í lögum þessum seljandi sem setur saman og selur eða býður til sölu pakkaferðir, annaðhvort milliliðalaust eða fyrir tilstilli annars seljanda eða ásamt öðrum seljanda, eða sá seljandi sem sendir gögn um ferðamanninn áfram til annars seljanda. Ferðaskipuleggjandi getur jafnframt haft með höndum og veitt alla þá ferðatengdu þjónustu sem ferðasali dagsferða gerir.
2. *Ferðasali dagsferða* merkir í lögum þessum aðili sem, hvort sem er að eigin frumkvæði eða eftir beiðni viðskiptavinar, setur saman, býður fram og selur í atvinnuskyni skipulagðar styttri ferðir sem ná yfir minna en 24 klst. Sé næturgisting innifalin í ferð telst vera um pakkaferð að ræða sbr. lög um pakkaferðir og samtengda ferðatilhögun og söluaðili telst þá falla undir 1. tölulið.
3. *Leyfisskyld starfsemi* samkvæmt lögum þessum er öll starfsemi og þjónusta seljanda og ferðasala dagsferða.
4. *Pakkaferð* samkvæmt lögum þessum er samhljóma skilgreiningu í lögum um pakkaferðir og samtengda ferðatilhögun.
5. *Samtengd ferðatilhögun* samkvæmt lögum þessum er samhljóma skilgreiningu í lögum um pakkaferðir og samtengda ferðatilhögun.

6. *Skipulögð ferð* samkvæmt lögum þessum merkir þjónusta eða afþreying sem seljandi eða ferðasali dagsferða setja saman, bjóða fram og selja til almennings í atvinnuskyni hvort sem það er að eigin frumkvæði eða eftir beiðni viðskiptavinar. .
7. *Smásali* merkir í lögum þessum seljandi, annar en ferðaskipuleggjandinn, sem selur eða býður til sölu pakkaferðir sem skipuleggjandi setur saman.
8. *Seljandi* merkir í lögum þessum einstaklingur eða lögaðili, jafnt í eigu hins opinbera sem og í einkaeigu sem vegna hlutaðeigandi viðskipta kemur fram í atvinnuskyni og gerir samninga við neytendur, svo og hver sá sem í atvinnuskyni kemur fram í umboði og fyrir hönd seljanda hvort sem seljandi kemur fram sem ferðaskipuleggjandi, smásali eða seljandi sem hefur milligöngu um samtengda ferðatilhögun eða sem þjónustuveitandi.
9. *Öryggisáætlun* er skrifleg áætlun sem samanstendur af áhættumati, verklagsreglum, atvikaskýrslu og viðbragðsáætlun sem öllum aðilum sem bjóða upp á skipulagðar ferðir innan íslensks yfirráðasvæðis er skylt að semja og uppfæra reglulega.

III. KAFLI Leyfisskylda.

7. gr.

Hver sá sem hyggst starfa sem seljandi eða ferðasali dagsferða skal hafa til þess leyfi Ferðamálastofu. Útgefið leyfi er ótímabundið.

Falli leyfishafi undir lög um pakkaferðir og samtengda ferðatilhögun sem ferðaskipuleggjandi eða smásali er seljandi tryggingaskyldur í samræmi við VII. kafla þeirra laga.

Ferðamálastofa skal eiga myndrænt númerað auðkenni sem leyfishafi skal nota í hvers kyns auglýsingum um starfsemi sína og á heimasíðu sinni. Í sérstökum tilfellum er Ferðamálastofu heimilt að veita undanþágu frá ákvæði þessu og skal leyfishafi sækja um slíka undanþágu til Ferðamálastofu.

Starfsemi leyfishafa skal rekin á fastri starfsstöð sem opin skal almenningi á tilgreindum tíma. Heimilt er þó að víkja frá þessu skilyrði ef þjónusta er einungis rekin á rafrænan hátt og 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.

Heimilt er að reka útibú frá leyfishafa á grundvelli leyfisins og skal forsvarsmaður útibús einnig fullnægja skilyrðum 8. gr.

Ferðamálastofa skal halda skrá yfir þá sem leyfi hafa samkvæmt lögum þessum og birta hana með aðgengilegum hætti, svo sem á heimasíðu sinni. Jafnframt skal auglýsa á heimasíðu brottfallin leyfi.

8. gr.

Sækja skal um leyfi til reksturs samkvæmt lögum þessum til Ferðamálastofu að minnsta kostir tveimur mánuðum áður en fyrirhuguð starfsemi skal hefjast.

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

- a. hafa búsetu innan aðildarríkja Evrópska efnahagssvæðisins eða aðildarríkja stofnsamnings Fríverslunarsamtaka Evrópu eða í Færeyjum.
- b. vera lögráða, hafa forræði á búi sínu og hafa ekki á síðustu fjórum árum í tengslum við atvinnurekstur hlotið dóm fyrir refsiverðan verknað samkvæmt almennum

- hegningarlögum eða lögum um hlutafélög, einkahlutafélög, bókhald, ársreikninga, gjaldþrotaskipti o.fl., staðgreiðslu opinberra gjalda eða lögum þessum.
- c. hafa skráð starfsemi sína hjá ríkisskattstjóra.
 - d. hafa í gildi öryggisáætlun skv. 9. gr. og staðfesta að hafa kynnt sér gildandi lög og reglugerðir á sviði ferðamála sem starfsemi hans varðar.
 - e. leggja fram staðfestingu um ábyrgðartryggingu frá váttryggingarfélagi sem hefur starfsleyfi á Evrópska efnahagssvæðinu.

Ferðamálastofu er heimilt að óska frekari gagna í tengslum við leyfisveitingu.

Falli leyfishafi undir lög um pakkaferðir og samtengda ferðatilhögun sem ferðaskipuleggjandi, seljandi sem hefur milligöngu um samtengda ferðatilhögun eða smásali skal leyfishafi leggja fram staðfestingu á tryggingu áður en starfsleyfi er veitt.

Í umsókn um leyfi skal koma fram heiti leyfishafa og skal getið um öll hjáheiti sem aðili hyggst nota í starfsemi sinni. Óheimilt er að reka starfsemina undir öðrum heitum en þeim sem leyfi hljóðar um.

Heimilt er að bæta hjáheitum við þegar fengið leyfi með sérstakri umsókn frá leyfishafa til Ferðamálastofu sem þá skal gefa út nýtt leyfisbréf, án gjalds.

Erlendur seljandi eða ferðasali dagsferða sem hyggst opna starfsstöð á Íslandi skal sækja um leyfi og leggja fram skírteini um tryggingu eins og nánar er mælt fyrir um í lögum þessum.

Leyfishafa er heimilt að óska niðurfellingar leyfis hjá Ferðamálastofu en óheimilt er að segja upp tryggingu sinni samkvæmt lögum þessum fyrir en að fenginni staðfestingu Ferðamálastofu á niðurfellingu.

IV. KAFLI

9. gr.

Öryggisáætlanir

Hver sá sem hyggst bjóða upp á og/eða selja skipulagðar ferðir innan íslensks yfirráðasvæðis ber ábyrgð á því að útbúa skriflega öryggisáætlun fyrir hverja tegund ferðar, sbr. d-lið 7. gr. Öryggisáætlun skal ávallt vera til á íslensku og ensku. Óheimilt er að bjóða til sölu, kynna eða miðla á nokkurn hátt slíkum ferðum ef öryggisáætlun hefur ekki verið unnin.

Öryggisáætlun samanstendur af áhættumati, verklagsreglum, atvikaskýrslu og viðbragðsáætlun.

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

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

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

Atvikaskýrsla felur í sér upplýsingar um atvik, þann eða þá sem lentu í viðkomandi atviki og hvernig brugðist var við tilteknu atviki.

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

Ferðamálastofa hefur eftirlit með því að öryggisáætlanir séu til staðar og séu uppfærðar. Ferðamálastofu er heimilt að kalla eftir öryggisáætlun. Ef öryggisáætlun reynist bersýnilega ófullnægjandi eða ekki hefur verið útbúið öryggisáætlun, þrátt fyrir skyldu, skal Ferðamálastofa veita aðila kost á að bæta úr innan hæfilegs frests sem skal að lágmarki vera 14 dagar. Ef aðili bætir ekki úr innan frestsins er Ferðamálastofu heimilt að leggja á dagsektir skv. 18. gr.

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

Í reglugerð er heimilt að kveða nánar á um form og innihald öryggisáætlunar og um framkvæmd við yfirferð og eftirfylgni með öryggisáætlunum.

10. gr.

Rannsóknir og tölfræði

Ferðamálastofa skal safna tímanlegum, áreiðanlegum og alþjóðlega samanburðarhæfum gögnum til grundvallar ákvarðanatökkku og markmiðasetningu í ferðaþjónustu. Gögnin skulu uppfærð reglulega og birt miðlægt.

Ferðamálastofa skal stuðla að rannsóknnum og greina þörf fyrir rannsóknir á sviði ferðamála. Stofnunin skal, í samstarfi við rannsóknarstofnanir, háskóla og atvinnugreinina, vinna rannsóknaráætlun þar sem skilgreind verður rannsóknarþörf og verkefnum forgangsraðað.

Í reglugerð er heimilt að kveða nánar á um vinnslu, söfnun upplýsinga og rannsóknir.

11.gr.

Ráðherra er heimilt að setja nánari reglur í reglugerð um umsóknir um leyfi, framkvæmd leyfisveitinga og eftirlit með leyfishöfum, þar á meðal um flokkun leyfa og öryggismál

V. KAFLI

Brottfall leyfis.

12.gr.

Leyfi samkvæmt lögum þessum fellur niður vegna ógjaldfærni leyfishafa eða forsvarsmanns leyfishafa eða ef hann er sviptur fjárræði. Einnig fellur leyfið niður ef trygging sem seljanda er skylt að setja skv. lögum um pakkaferðir og samtengda ferðatilhögun fellur niður eða fullnægir ekki ákvæðum laganna.

Ferðamálastofa getur felld úr gildi leyfi samkvæmt lögum þessum ef leyfishafi eða forsvarsmaður leyfishafa uppfyllir ekki lengur skilyrði 2. mgr. 8. gr., ef öryggisáætlun skv. 9. gr. reynist ófullnægjandi eða hann brýtur á annan hátt gegn ákvæðum þessara laga.

Einnig er Ferðamálastofu heimilt að fella leyfi niður ef seljandi uppfyllir ekki skilyrði laga um pakkaferðir og samtengda ferðatilhögun um skil ársreikninga og annarra gagna sem eru nauðsynleg til mats á fjárhæð tryggingar vegna pakkaferða og samtengdrar ferðatilhögunar eða ef seljandi sinnir ekki ákvörðun Ferðamálastofu um hækkun tryggingafjárhæðar innan mánaðar frá því að ákvörðun um hækkun er tilkynnt.

13.gr.

Áður en leyfi er felld úr gildi skv. 2. og 3. mgr. 12. gr. skal Ferðamálastofa senda viðvörun um fyrirhugaða niðurfellingu leyfis þar sem koma skal fram tilefni niðurfellingar og skal leyfishafa gefinn frestur í a.m.k. 14 daga til að bæta úr annmörkum.

Ef til niðurfellingar skv. 2. og 3. mgr. 12. gr. kemur skal Ferðamálastofa senda leyfishafa skriflega tilkynningu þess efnis og um frá hvaða tíma leyfi telst niður fallið.

Leyfisbréfi skal skila til Ferðamálastofu án tafar frá því að tilkynning skv. 2. mgr. berst.

Ferðamálastofa skal auglýsa með tryggilegum hætti þegar um brottfall leyfis er að ræða bæði í Lögbirtingablaði og á vefsíðu sinni. Jafnframt getur Ferðamálastofa auglýst brottfall leyfis á annan hátt eins og heppilegt þykir hverju sinni.

Niðurfelling leyfis skv. 2. og 3. mgr. 12. gr. jafngildir því að um rekstrarstöðvun sé að ræða og er þá heimilt að ganga að tryggingum viðkomandi rekstraraðila í samræmi við ákvæði laga um pakkaferðir og samtengda ferðatilhögun.

VI. KAFLI

Ýmis ákvæði.

14. gr.

Öll þjónusta leyfishafa sem veitt er á rafrænan hátt skal fara eftir lögum um rafræn viðskipti og aðra rafræna þjónustu.

15. gr.

Stjórnvaldsákvörðanir Ferðamálastofu eru kærarlegar til ráðherra. Um málsmeðferð fer samkvæmt stjórnslulögum.

16. gr.

Ferðamálastofa innheimtir gjald fyrir útgáfu starfsleyfa samkvæmt gjaldskrá, staðfestri af ráðherra. Við gjalddöku skal taka mið af kostnaði við veitingu þjónustunnar.

17. gr.

Hver sá sem rekur leyfisskylda starfsemi án tilskilins leyfis skal sæta sektum nema þyngri refsing liggi við samkvæmt öðrum lögum. Gildir þetta jafnt um þá sem reka starfsemi án leyfis og þegar starfsemi samræmist ekki útgefnu leyfi. Heimilt er jafnframt í tilefni brota að beita úrræði 2. mgr. um lokun starfsstöðvar þar sem brot er framið.

Ef leyfisskyld starfsemi samkvæmt lögum þessum, er rekin án tilskilins leyfis ber lögreglustjóra, að beiðni Ferðamálastofu og án fyrirvara eða aðvörunar, að stöðva starfsemina, þar á meðal með lokun starfsstöðvar og lokun vefsíðu. Á það við um eftirfarandi tilvik:

1. Þegar ekki hefur verið gefið út leyfi vegna leyfisskyldrar starfsemi, leyfi hefur verið fellt niður, það afturkallað eða leyfishafi sviptur því.
2. Þegar leyfisskyld starfsemi fer út fyrir mörk útgefins leyfis.

18. gr.

Ef ekki er farið að ákvörðun sem tekin hefur verið samkvæmt lögum þessum getur Ferðamálastofa ákveðið að sá eða þeir sem ákvörðun beinist gegn greiði dagsektir þar til farið verður að henni. Ferðamálastofu er jafnframt heimilt að leggja dagsektir á aðila sem uppfyllir ekki kröfur laga um pakkaferðir og samtengda ferðatilhögun sem varða tryggingaskyldu og á þá sem stunda leyfisskylda starfsemi án tilskilins leyfis, sbr. 16. gr.

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

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

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

VII. KAFLI

Gildistaka.

19. gr.

Lög þessi taka gildi 1. júlí 2018 og falla þá úr gildi lög um skipan ferðamála, nr. 73/2005.

Ákvæði til bráðabirgða.

- I. Handhafar ferðaskipuleggjendaleyfa og skráðar bókunarþjónustur samkvæmt lögum nr. 73/2005 skulu sækja um leyfi til Ferðamálastofu í samræmi við 6. og 7. gr. eigi síðar en tveimur mánuðum eftir gildistöku laga þessara.
- II. Handhafar ferðaskrifstofuleyfa samkvæmt lögum nr. 73/2005 þurfa ekki að sækja um nýtt leyfi samkvæmt lögum þessum heldur halda leyfin gildi sínu og skal Ferðamálastofa gefa út ný leyfi þeim til handa í samræmi við lög þessi og lög um pakkaferðir og samtengda ferðatilhögun.
- III. Þeir ferðaðjónustuaðilar sem skylt er að hafa öryggisáætlun skv. 9. gr. laga þessara skulu hafa sett slíkar áætlanir og tekið þær í notkun eigi síðar en 1. janúar 2019.
- IV. Þrátt fyrir ákvæði 19. gr. taka ákvæði 4. og 5. gr. ekki gildi fyrr en 1. janúar 2020.
- V. Fram til 1. janúar 2020 skal ferðamálaráð starfa í samræmi við ákvæði 5. og 6. gr. laga um skipan ferðamála, nr. 73/2005.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarp þetta er samið í atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu. Um er að ræða frumvarp til heildarlaga um Ferðamálastofu, ferðamálaráð og ferðaðjónustuleyfi. Verði frumvarpið að lögum er gert ráð fyrir að núgildandi lög um skipan ferðamála, nr. 75/2005, falli brott.

Lengi hefur verið stefnt að endurskoðun á lögum um skipan ferðamála, nr. 73/2005, enda hefur löggjöfin verið nánast óbreytt á meðan ferðaðjónustan sjálf hefur eflst gríðarlega og er nú orðin ein af undirstöðu atvinnugreinum þjóðarinnar. Sumarið 2017 var frumvarp til breytinga á nefndum lögum kynnt á vef atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins til umsagnar. Var í frumvarpinu gert ráð fyrir auknum kröfum til ferðaðjónustuaðila hvað varðar öryggisatriði og öryggisáætlanir ásamt því að gera ýmsar breytingar sem varða starfsemi og hlutverk Ferðamálastofu, þar á meðal að veita stofnuninni heimild til þess að leggja á dagsektir. Ekki varð af framlagningu frumvarpsins á liðnu þingi.

Ákveðið var hins vegar að leggja til veigameiri breytingar á lögnum en upphaflega var ráðgert samhliða því að tilskipun um pakkaferðir og samtengda ferðatilhögun, nr. 2015/2302/ESB, verður innleidd með sérstökum lögum sem koma munu í stað núgildandi laga um alferðir, nr. 80/1994.

Hluti af ákvæðum í núgildandi lögum um skipan ferðamála munu flytjast yfir í lög um pakkaferðir og samtengda ferðatilhögun, svo sem ákvæði sem varða tryggingar vegna

pakkaferða. Þá kemur einnig til skoðunar skýrsla Ríkisendurskoðunar um stjórnsýslu ferðamála frá október 2017 þar sem fram kom að endurskoða þyrfti lög um skipan ferðamála og marka skýrari stefnu í málaflokknum. Einnig kom þar fram að nauðsynlegt væri að auka samhæfingu ferðamála við aðra þætti svo sem náttúruvernd, samgöngumál, löggæslu og heilsugæslu ásamt því að endurskoða skipulag verkefna innan stjórnsýslu ferðamála.

Því er nú lagt fram sérstakt frumvarp um Ferðamálastofu, sem slíka og verkefni hennar. Í undirbúningsvinnunni hefur verið stefnt að því að afmarka og skýra vel hlutverk Ferðamálastofu sem leyfisveitanda í ferðaþjónusta og sem samræmingaraðila rannsókna í ferðaþjónustu ásamt fleiri verkefnum sem stofnunin hefur unnið að síðastliðin ár.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Þróun og vöxtur ferðaþjónustunnar hefur verið mjög mikill á undanförunum árum og fjöldi ferðamanna aukist gríðarlega og farið úr tæplega milljón árið 2014 í rúmlega tvær milljónir ferðamanna sem fóru um Keflavíkurflugvöll í fyrra, árið 2017.

Breytingar í ferðaþjónustu hér á landi á undanförunum árum og aukið mikilvægi atvinnugreinarinnar fyrir þjóðarbúið leiðir til þess að stjórnvöldum ber að yfirfara og endurskoða eftir þörfum stjórnsýslu málaflokksins sem skipulögð var við allt aðrar aðstæður en uppi eru nú.

Á undanförunum árum hefur verið unnið markvisst að þróun framtíðarsýnar fyrir málaflokkinn. Í október 2015 var kynnt aðgerðaáætlun í ferðaþjónustu undir heitinu *Vegvísir í ferðaþjónustu* sem unnin var í samvinnu stjórnvalda og Samtaka ferðaþjónustunnar. Horft var sérstaklega til forgangsverkefna næstu fimm ára sem skapað geti grundvöll fyrir frekari þróun atvinnugreinarinnar. Forgangsverkefnin eru samhæfð stýring ferðamála, að stuðla að jákvæðri upplifun ferðamanna, að til verði áreiðanleg gögn um ferðaþjónustuna, aukin náttúruvernd, aukin hæfni og gæði í ferðatengdri þjónustu, aukin arðsemi og betri dreifing ferðamanna um landið. Í kjölfar útgáfu *Vegvísir* í ferðaþjónustu var gert samkomulag milli ríkisstjórnarinnar, Sambands íslenskra sveitarfélaga og Samtaka ferðaþjónustunnar um að setja á fót Stjórnstöð ferðamála. Hlutverk Stjórnstöðvar ferðamála er að samhæfa aðgerðir og útfæra leiðir til að ná skilgreindum markmiðum í samvinnu við stjórnsýsluna, sveitarfélög, stoðkerfi greinarinnar, greinina sjálfa og aðra hagsmunaaðila. Samkvæmt samkomulaginu er Stjórnstöðinni ætlað að starfa í fimm ár frá stofnun eða til ársins 2020. Stjórnstöð ferðamála fer ekki með stjórnsýslu í málaflokknum, fer ekki með opinbert vald og ber ekki ábyrgð á einstaka stjórnsýsluverkefnum heldur er ætlað að samhæfa vinnu þeirra fjölmörgu aðila innan stjórnsýslunnar sem koma að ferðamálum með einum eða öðrum hætti.

Alþingi samþykkti í júní 2011 ferðamálaáætlun sem gildir frá 2011-2020 og því ljóst að vinna þarf nýja ferðamálaáætlun. Sú vinna er hafin í atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu með aðkomu ýmissa haghafa og mun áætlunin endurspeglar viðhorf og framtíðarsýn fyrir þennan mikilvæga málaflokk.

Frumvarp þetta er liður í yfirferð stjórnvalda yfir stjórnsýslu ferðaþjónustunnar og hefur þann tilgang helstan að skýra hlutverk og stjórnsýslu Ferðamálastofu og verkefni ásamt því að auka hæfni ferðaþjónustuaðila og bæta öryggi ferðamanna og stuðla þannig að jákvæðri upplifun þeirra. Mikilvægt er að gæta að orðspori Íslands sem áfangastaðar þar sem orðspor og upplifun ferðamanna skipar sífellt stærri sess í vali ferðamanna á áfangastöðum á sama tíma og hefðbundin markaðssetning hefur minni áhrif. Vægi internetsins og samfélagsmiðla er sífellt að aukast og taka þarf mið af þeirri þróun.

3. Meginefni frumvarpsins.

Frumvarpið felur í sér nýja löggjöf um Ferðamálastofu, ferðamálaráð og leyfisveitingar í ferðaþjónustu sem ætlað er að standa sjálfstæð en til hliðar við lög um pakkaferðir og samtengda ferðatilhögun sem mun verða lagt fram einnig á yfirstandandi þingi.

Helstu breytingar frá gildandi lögum snúa að stjórnsýslu málaflokksins, breytingu á hlutverki Ferðamálastofu, skyldu ferðaþjónustuaðila til að setja sér öryggisáætlun, dagsektarheimild til handa Ferðamálastofu og flutningi ákvæða yfir í lög um pakkaferðir og samtengda ferðatilhögun.

a. Verkefni Ferðamálastofu og ferðamálaráðs.

Í frumvarpinu er hlutverk Ferðamálastofu afmarkað frekari en það er í samræmi við niðurstöður Ríkisendurskoðunar í skýrslu um stjórnsýslu ferðamála. Fyrsti kafli frumvarpsins fjallar um stjórnsýslu ferðamála og sérstakt ákvæði afmarkar stjórnsýslulega stöðu Ferðamálastofu sem stjórnsýslustofnunar sem starfar í umboði ráðherra. Sérstakt ákvæði fjallar um megintilgang stofnunarinnar sem er að stuðla að þróun ferðaþjónustunnar sem mikilvægrar og sjálfbærrar grunnstöðar í íslensku samfélagi. Í þeirri þróun er nauðsynlegt að taka tillit til þolmarka íslenskrar náttúru og samfélags ásamt því að efla greiningar, samræmingu og rannsóknir í ferðaþjónustunni. Þá eru verkefni Ferðamálastofu betur skilgreind í 9 liðum þar sem sérstaklega er afmarkað hlutverk stofnunarinnar hvað varðar yfirsýn yfir og greiningu á þörf fyrir rannsóknir á sviði ferðaþjónustu. Ný verkefni Ferðamálastofu tengjast ennfremur öryggisáætlunum og umsjón með starfi nýs ferðamálaráðs.

Þá er hlutverki ferðamálaráðs breytt verulega og það eflt og ásýnd þess breytt. Fulltrúar í ferðamálaráði verða 13 talsins auk ferðamálastjóra. Samsetning ráðsins verður þannig að þar sitja bæði fulltrúar stjórnsýslunnar, svo sem lykilráðuneyta og lykilstofnana, Sambands íslenskra sveitarfélaga markaðsstofa landshlutanna sem og greinarinnar sjálfrar. Hlutverk ráðsins verður ennfremur skilgreint á nýjan hátt þó það verði enn ráðgefandi fyrir ferðamálaráðherra. Í frumvarpinu kemur fram að nýtt ferðamálaráð skuli vera ráðherra til ráðgjafar um áætlanagerð og langtíma stefnumótun í ferðamálum ásamt því að hafa og veita ákveðna yfirsýn yfir ferðaþjónustuna, framtíðarþróun og samspil greinarinnar og stjórnvalda.

b. Skilgreiningar

Einnig eru gerðar breytingar á hugtökum vegna leyfisveitinga en þær koma til vegna innleiðingar á tilskipun um pakkaferðir og samtengda ferðatilhögun, nr. 2015/2302/ESB.

Seljandi í skilningi laga þessara er kynnt sem nýtt hugtak í samræmi við nefnda tilskipun. Hugtakið *ferðaskrifstofa* fellur inn í hugtakið *ferðaskipuleggjandi* sem notað verður yfir þá ferðaþjónustuaðila sem selja, setja saman eða bjóða til sölu pakkaferðir. Um pakkaferð er að ræða þegar sett er saman a.m.k. tvenns konar ferðatengd þjónusta vegna sömu ferðar, að tilteknum skilyrðum uppfyllt. Um nánari afmörkun á pakkaferð og seljanda pakkaferðar vísast til frumvarps um pakkaferðir og samtengda ferðatilhögun. Nýtt hugtak er *smásali* en það er skilgreint sem seljandi, annar er ferðaskipuleggjandinn, sem selur eða býður til sölu pakkaferð sem skipuleggjandi setur saman. Annað nýtt hugtak er kynnt vegna ferðaþjónustuaðila sem selja, setja saman eða bjóða dagsferðir, þ.e. ferðir sem ná yfir minna en 24 klst. en það er hugtakið *ferðasali dagsferða*. Ennfremur er hugtakið *bókunarþjónusta* fellt niður en þeir aðilar sem selja ferðir og taka fyrir það greiðslu, hvort sem þeir sjálfir veita þjónustuna eða hafa selt ferð fyrir annan aðila, teljast nú í flestum tilfellum falla undir hugtakið *ferðaskipuleggjandi* eða *smásali*. *Upplýsingamiðstöðvar* er einnig felldar út sem hugtak í lagalegum skilningi og því ekki lengur um skráningu að ræða fyrir þá aðila sem kjósa að veita ferðamönnum upplýsingar víða um land.

c. Krafa um öryggisáætlanir.

Árið 2014 skilaði stýrihópur Ferðamálastofu skýrslu um einföldun starfsumhverfis og regluverks í ferðaþjónustu. Í skýrslunni var m.a. lagt til að lögfestar yrðu sérstakar öryggiskröfur sem gilda eigi um ferðaþjónustufyrirtæki sem skipuleggja og bjóða til sölu skipulagðar ferðir innanlands. Í skýrslunni kemur fram að haghafar hafi bent á mikilvægi þess að öryggismál ferðaþjónustuaðila séu í lagi og að þeir sem starfi í greininni hafi viðeigandi þekkingu og þjálfun. Ef skorti á gæði og öryggi í ferðaþjónustu er hætt á að íslensk ferðaþjónusta standist ekki samanburð í samkeppni við önnur lönd.

Í frumvarpinu er því lagt til að lögfest verði skylda ferðaþjónustuaðila sem bjóða upp á skipulagðar ferðir að útbúa öryggisáætlun í samræmi við tillögur sem fram koma í skýrslunni. Áður hefur verið lagt til að slík skylda verði lögfest. Á 140. löggjafarþingi var lagt fram frumvarp sem m.a. var ætlað að innleiða öryggisáætlanir og einfalda stjórnýslu (623. mál, þskj. 984) en það náði ekki fram að ganga. Frumvarpið var endurflutt á 141. löggjafarþingi (128. mál, þskj. 128) en náði heldur ekki fram að ganga. Í kjölfar framlagningar þessara frumvarpa gaf Ferðamálastofa út leiðbeinandi öryggisreglur sem unnar voru í samráði við Samtök ferðaþjónustunnar sem ferðaþjónustuaðilar gátu tileinkað sér og horft verður til þeirra reglna þegar öryggisreglur verða nánar útfærðar í reglugerð.

Öryggisáætlun skal vera með ákveðnum hætti og innihalda m.a. viðbragðsáætlun og er lagt til að ráðherra setji nánari fyrirmæli í reglugerð um hvað koma skuli fram í öryggisáætlun. Markmiðið er að auka öryggi ferðamanna sem hingað koma í skipulagðar ferðir eða kaupa slíka ferðaþjónustu innanlands. Þannig er gert ráð fyrir að ferðaþjónustuaðili þurfi að útbúa öryggisáætlun fyrir sérhverja tegund ferðar þar sem lagt er mat á helstu áhættuþætti ferðarinnar, viðbrögð við hugsanlegri vá og áætlun um hvernig skuli brugðist við ef eitthvað fer úrskeiðis. Öryggisáætlun skal vera aðgengileg fyrir viðskiptavininn og Ferðamálastofa getur á hverjum tíma kallað eftir öryggisáætlun til skoðunar og yfirferðar. Það er hins vegar alfarið á ábyrgð ferðaþjónustuaðila að öryggisáætlun sé fullnægjandi efnislega og að hún sé uppfærð reglulega en Ferðamálastofu er ætlað að hafa eftirlit með því að ferðaþjónustuaðilar geri slíkar áætlanir og uppfæri reglulega. Ákvæðum frumvarpsins þessa efnis er ætlað að stuðla að aukinni neytendavernd og öryggi ferðamanna ásamt aukinni fagmennsku í starfsemi ferðaþjónustuaðila. Vel gerðar, skilvirkar og aðgengilegar öryggisáætlanir auka traust viðskiptavina ferðaþjónustufyrirtækja sem aftur eykur líkur á jákvæðri upplifun ferðamanna af viðkomandi ferð. Ætla má að það verði metnaðarmál hjá ábyrgum aðilum að uppfæra öryggisáætlanir reglulega og að viðskiptavinir ferðaþjónustufyrirtækja veiti þeim aðhald með því m.a. að bera saman öryggisáætlanir og velja þann þjónustuaðila sem þeir bera mest traust til.

d. Þvingunarúrræði Ferðamálastofu

Í skýrslu um einföldun starfsumhverfis og regluverks í ferðaþjónustu er einnig lagt til að Ferðamálastofa fái auknar valdheimildir til að bregðast við brotum gegn lögum um skipan ferðamála. Í lögunum hefur Ferðamálastofa ekki heimildir til að beita íþyngjandi úrræðum á stjórnýslustigi, líkt og dagsektum eða stjórnvaldssektum. Dagsektir eru í eðli sínu þvingunarúrræði sem ætlað er að þvinga þá aðila sem dagsektum er beint gegn til að breyta háttsemi sinni þannig að hún verði eftirleiðis í samræmi við lög. Stjórnvaldssektir eru refsikennnd viðurlög sem stjórnvöld geta lagt á aðila sem brjóta gegn lögum og hafa þann tilgang að valda óþægindum og hafa varnaðaráhrif. Úrræði Ferðamálastofu vegna brota gegn lögum um skipan ferðamála eru nú í 26. gr. laganna. Þar kemur fram að hver sá sem reki leyfisskylda eða skráningarskylda starfsemi án tilskilins leyfis eða skráningar skuli sæta sektum nema þyngri refsing liggi við samkvæmt öðrum lögum. Þá er heimilt í tilefni brota

gegn leyfis- og skráningarskyldu að stöðva viðkomandi starfsemi án tafar. Við beitingu þessara úræða þarf Ferðamálastofa að leita liðsinnis lögreglu og hafa haghafar bent á að kæra til lögreglu vegna brota á lögnum sé afar seinvirkt ferli.

Í frumvarpi þessu er lagt til að Ferðamálastofu verði veittar heimildir til að beita aðila, sem ekki fara að ákvörðunum sem teknar hafa verið á grundvelli laganna, eða stunda leyfis- eða skráningarskylda starfsemi án viðeigandi leyfis eða skráningar, dagsektum þar til farið verði að henni eða starfsemi skráð á fullnægjandi hátt. Ferðamálastofa mun eftir sem áður geta fellt niður leyfi aðila á grundvelli 12. og 13. gr. laganna. Með dagsektum verður Ferðamálastofu þannig kleift að þvinga aðila til að fara að ákvæðum laganna, t.d. varðandi leyfisskyldu og skráningu, gerð öryggisáætlana o.fl. Ekki er hins vegar lagt til að svo stöddu að Ferðamálastofa fái heimild til að beita stjórnvaldssektum.

e. Aðrar breytingar

Aðrar breytingar sem lögin fela í sér er flutningur ákvæða V. kafla núgildandi laga um tryggingarskyldu vegna alferða yfir í lög um pakkaferðir og samtengda ferðatilhögun og nokkrar breytingar eru gerðar til skýringa á skilyrðum leyfisveitinga.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

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

5. Samráð.

6. Mat á áhrifum.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Greinin afmarkar stjórnskipulega stöðu Ferðamálastofu. Stofnunin telst sérstök ríkisstofnun, lægra sett stjórnvald, með skilgreint hlutverk sem lýtur fyrir mælum ráðherra. Ákvarðanir Ferðamálastofu eru almennt kæránlegar til ráðherra.

Í 2. mgr. kemur fram að ráðherra skipi ferðamálastjóra. Það leiðir af lögum nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, að forstöðumenn ríkisstofnana eru embættismenn sé annað ekki ákveðið í lögum. Af stöðu forstöðumanns sem yfirmanns leiðir að honum ber þá að skipuleggja stofnunina, ráða starfsmenn og standa skil á fjárreiðum hennar og verkstjórn gagnvart fagráðherra, fjármálaráðherra, ríkisendurskoðun og umboðsmanni Alþingis, eftir því sem við á. Um hlutverk og ábyrgð forstöðumanna eru bæði ákvæði í almennum lögum nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, og í lögum nr. 123/2015, um opinber fjármál.

Um 2. gr.

Ákvæðið er tilgangssákvæði og er nokkuð ólíkt ákvæði 1. gr. laga nr. 73/2005, um skipan ferðamála. Lögð er til breyting þar sem fram kemur tilgangur laganna og stofnunarinnar til samræmis við þá þróun sem orðið hefur á ferðaþjónustu á Íslandi á undanförunum árum. Ferðaþjónustan er nú ein af höfuðatvinnugreinum landsins og mikil þróun hefur orðið í greininni frá því að lögin frá 2005 voru sett. Rétt þótti því að endurskoða tilgang og markmið laganna í samræmi við stefnu stjórnvalda í málaflokknum. Er nú kveðið á um að helstu markmið séu að stuðla að sjálfbærni greinarinnar, auknum gæðum, auknu öryggi og neytendavernd og að ferðaþjónustan dafni í sátt og samlyndi við íslenskt samfélag og íslenska náttúru. Mikilvægt er að við þróun greinarinnar verði sérstaklega gætt að þolmörkun náttúru og samfélags.

Um 3. gr.

Í greininni eru hlutverk Ferðamálastofu og verkefni talin upp í 9 töluliðum. Verkefni eru nokkuð breytt frá því sem áður var og hlutverk stofnunarinnar nú betur skilgreind og fjölbreyttari en áður.

Ferðamálastofa skal áfram sinna hlutverki sínu við útgáfu leyfa í ferðaþjónustu og eftirlit með leyfishöfum.

Þá skal stofnunin vinna að framkvæmd ferðamálastefnu stjórnvalda ásamt því að aðstoða við áætlanagerð og svæðisbundna þróun. Er þar gert ráð fyrir nánú samstarfi stofnunarinnar og markaðsstofa landshlutanna.

Miðlun upplýsinga til ferðamanna er nýtt afmarkað hlutverk Ferðamálastofu þó stofnunin hafi sinnt því hingað til að einhverju leyti.

Ferðamálastofa hefur unnið ötullega að vinnslu og öflun tölfræðilegra upplýsinga um ferðamenn og ferðaþjónustuna. Áfram er gert ráð fyrir þessu hlutverki og þar á meðal framkvæmd landamærakannana og fleiri athugana. Þessu til viðbótar er gert ráð fyrir að Ferðamálastofa gegni lykilhlutverki í greiningu á þörfum fyrir rannsóknir í greininni.

Ennfremur að stofnunin hafi yfirsýn yfir rannsóknir sem unnar eru um ferðamál og geti haft skoðun á því hvaða rannsókna er þörf, þá meðal annars að teknu tilliti til stefnumótunar stjórnvalda um greinina. Gert er ráð fyrir að Ferðamálastofa hafi samvinnu við háskólasamfélagið og atvinnugreinina hvað þetta varðar. Lengi hefur verið ljóst að skortur er á rannsóknum á íslenskri ferðaþjónustu og þróun hennar, svo sem í tengslum við þolmörk landsins og náttúru hennar, dreifingu ferðamanna og ferðahegðun.

Nýtt hlutverk Ferðamálastofu felst einnig í aukinni áherslu á öryggismál ferðaþjónustuaðila með kröfu um öryggisáætlanir. Ennfremur skal stofnun hafa hlutverki að gegna í tengslum við viðbragðsáætlun ferðaþjónustunnar í samráði við stjórnstöð almannavarna.

Þá er sérstaklega kveðið á um hlutverk stofnunarinnar hvað varðar umsýslu Framkvæmdasjóðs ferðamannastaða og starf ferðamálaráðs sem og hlutverk hennar vegna umsjónar og eftirlits með tryggingaútreikningi og tryggingaskyldu aðila sem bjóða upp á pakkaferðir eða samtengda ferðatilhögun, sbr. lög þar um.

Að öðru leyti þarf ekki að skýra ákvæði greinarinnar en heimild er fyrir ráðherra til að setja reglugerð þar sem kveðið yrði nánar á um hlutverk Ferðamálastofu.

Um 4. gr.

Ákvæðið felur í sér töluverða breytingu á skipan ferðamálaráðs. Í lögum um skipan ferðamála, nr. 73/2005, kemur fram að í ferðamálaráði sitji tíu fulltrúar þar sem meirihluti þeirra eru fulltrúar greinarinnar. Með frumvarpi þessu verður ásjón ferðamálaráðs breytt

þannig að stjórnssýslan hafi aukið vægi og hlutverk ráðsins mun samhliða endurspeglar markmið um samræmingu stjórnvalda og greinarinnar í tengslum við ferðaþjónustu.

Ráðið mun verða skipað fulltrúum fjármála- og efnahagsráðherra, umhverfis- og auðlindaráðherra og samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra ásamt fulltrúum frá Íslandsstofu, Isavia og Vegagerðinni. Einnig sitja í ráðinu formaður verkefnisstjórnar um landsáætlun, tveir fulltrúar frá Samtökum ferðaþjónustunnar og sitt hvort fulltrúinn frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga og markaðsstofum landshlutanna. Ennfremur mun ráðherra ferðamála skipa formann og varaformann án tilnefningar og þá á Ferðamálastjóri seturétt á fundum ráðsins.

Um 5. gr.

Verkefni ferðamálaráðs er töluvert breytt í frumvarpi þessu en samkvæmt lögum nr. 73/2005, um skipan ferðamála, er hlutverk ráðsins að vera ráðherra til ráðgjafar um áætlanir í ferðamálum og gera tillögu til ráðherra um markaðs- og kynningarmál ferðaþjónustunnar. Ennfremur segir þar að ferðamálaráð skuli veita umsagnir um breytingar á lögum og reglum er varða ferðamál og annað sem ráðherra felur því eða ráðið telur ástæðu að taka upp í þágu ferðaþjónustunnar.

Með frumvarpinu er hlutverki ferðamálaráðs breytt og skal ráðið vinna að áætlanagerð og langtímastefnumótun í samráði við Ferðamálastofu og ráðuneyti ferðamála. Þá er gert ráð fyrir því að nýtt ferðamálaráð hafi yfirsýn yfir ferðaþjónustuna í heild sinni enda er greinin afar fjölþætt í eðli sínu og nauðsynlegt að hafa vettvang þar sem aðilar af hinum ýmsu sviðum sem varða ferðaþjónustu koma saman.

Heimild er fyrir ráðið að skipa fagråd og leggja þeim til ákveðin verkefni.

Í 19. gr. og ákvæðum til bráðabirgða með frumvarpi þessu kemur fram að ákvæðin um ferðamálaráð skuli ekki taka gildi fyrr en 1. janúar 2020 og að núverandi skipan ferðamálaráðs haldist fram til þess tíma.

Um 6. gr.

Miklar breytingar hafa verið gerðar frá 7. gr. laga um skipan ferðamála, nr. 73/2005. Með tilkomu tilskipunarinnar um pakkaferðir og samtengda ferðatilhögun reyndist nauðsynlegt að fara í allsherjarendurskoðun á hugtakanotkun í lögum um skipan ferðamála. Tilskipunin notar hugtakið *seljandi* eða *trader* sem yfirhugtak og síðan hugtökin *organizer* og *retailer* yfir þá sem selja, miðla og veita þjónustuna. Farin var sú leið í samráði ráðuneytisins við Ferðamálastofu og Neytendastofu að notast við hugtökin ferðaskipuleggjandi sem *organizer* og smásali yfir hugtakið *retailer* í tilskipuninni. Leiðir þetta til þess að nýjar skilgreiningar koma til fyrir þessi hugtök og ferðaskipuleggjandahugtakið nær nú yfir hugtakið ferðaskrifstofa samkvæmt lögunum um skipan ferðamála, nr. 73/2005.

Rétt er að byrja á að fjalla um hugtakið **seljandi** en í frumvarpi þessu er seljandi yfirhugtak yfir aðila, einstaklinga eða lögaðila, jafnt í eigu hins opinbera sem og í einkaeigu sem vegna hlutaðeigandi viðskipta koma fram í atvinnuskyni og gera samninga við neytendur, svo og hver sá sem í atvinnuskyni kemur fram í umboði og fyrir hönd seljanda hvort sem seljandi kemur fram sem ferðaskipuleggjandi, smásali eða seljandi sem hefur milligöngu um samtengda ferðatilhögun eða sem þjónustuveitandi. gerir samning við neytendur. Undir hugtakið geta þannig fallið bæði ferðaskipuleggjendur og smásalar, þar á meðal þeir aðilar sem nú veita bókunarþjónustu í samræmi við lög nr. 73/2005, um skipan ferðamála.

Í 1. tölulið er talað um hugtakið **ferðaskipuleggjandi**. Í lögum um skipan ferðamála merkti ferðaskipuleggjandi aðili, hvort sem er einstaklingur eða lögaðili sem, hvort sem er að eigin frumkvæði eða eftir beiðni viðskiptavinar, setur saman, býður fram og selur í atvinnuskyni eftirfarandi ferðatengda þjónustu fyrir almenning:

- a. Skipulagningu ferða hópa og einstaklinga, innan lands og erlendis.
- b. Skipulagningu funda, sýninga og ráðsefna og hvers kynd þjónustu því tengda, innan lands sem utan.
- c. Hvers konar umboðs- og endursölu farmiða með skipum, bifreiðum, flugvélum eða járnbrautum.
- d. Dagsferðir sem fela í sér ýmiss konar afþreyingu og frístundaiðju, svo sem hestaferðir, vélsleðaferðir, fljótasiglingar og ævintýraferðir með sérútbúnum ökutækjum.
- e. Ferðir og veitingar sem hluta af veittri þjónustu.

Í frumvarpi þessu er notast við hugtakið ferðaskipuleggjandi yfir bæði hugtakið ferðaskrifstofa og að hluta til yfir þá aðila sem falla undir hugtakið ferðaskipuleggjandi í lögum um skipan ferðamála. Aðalmunurinn liggur í því hvort að viðkomandi seljandi teljist selja pakkaferð eða ekki og er þá aðallega miðað við það að seld sé þjónusta sem felur í sér tvo eða fleiri ferðaþætti og að ferðin taki meira en 24 klst.

Nýja hugtakið ferðaskipuleggjandi nær þannig til þeirra aðila sem setja saman og selja eða bjóða til sölu pakkaferðir, annaðhvort milliliðalaust eða fyrir tilstilli annars seljanda eða ásamt öðrum seljanda, eða sá seljandi sem sendir gögn um ferðamanninn áfram til annars seljanda.

Hér er hugtakið seljandi lykilatriði og er skýrt í sérstökum lið þessarar greinar svo og hér framar.

Gera má því ráð fyrir því að þeir aðilar sem í dag hafa fengið útgefið svokallað ferðaskrifstofuleyfi muni halda því en að heiti þess verði ferðaskipuleggjandaleyfi í samræmi við skilgreiningu í frumvarpinu. Mun Ferðamálastofa gefa út til þessara aðila nýtt leyfi í samræmi við frumvarp þetta.

Þeir aðilar sem í dag hafa ferðaskipuleggjandaleyfi munu þurfa að sækja um nýtt leyfi hjá Ferðamálastofu. Meta þarf starfsemi seljanda út frá því hvort hún telst falla undir lög um pakkaferðir og samtengda ferðatilhögun eða ekki. Sé um að ræða starfsemi sem fellur undir pakkaferðalögin mun seljandi fá útgefið ferðaskipuleggjandaleyfi í samræmi við nýju lögin en teljist starfsemin ekki falla þar undir fær viðkomandi útgefið leyfi sem ferðasali dagsferða sbr. frumvarp þetta. Þó er gert ráð fyrir því að í ferðaskipuleggjandaleyfinu felist sjálfkrafa heimild til að stunda starfsemi ferðasala dagsferða.

2. töluliður skilgreinir nýtt hugtak, **ferðasali dagsferða**, en það er aðili sem, hvort sem er að eigin frumkvæði eða eftir beiðni viðskiptavinar, setur saman, býður fram og selur í atvinnuskyni skipulagðar styttri ferðir sem ná yfir minna en 24 klst. Hugtakið nær yfir hluta þeirra aðila sem töldust samkvæmt lögum um skipan ferðamála, nr. 73/2005 vera ferðaskipuleggjendur. Viðmiðið er hvort að seld eða skipulögð er ferð sem nær yfir 24 klst eða meira. Tiltekið er að sé næturgisting innifalin í ferð telst vera um pakkaferð að ræða sbr. lög um pakkaferðir og samtengda ferðatilhögun og söluaðili telst þá falla undir hugtakið ferðaskipuleggjandi.

Leyfisskyld starfsemi er skilgreind í 3. tölulið en þar segir að starfsemi seljanda og ferðasala dagsferða sé leyfisskyld. Í lögum um skipan ferðamála, nr. 73/2005 var starfsemi ferðaskipuleggjanda og ferðaskrifstofa leyfisskyld starfsemi. Skráningarskyld starfsemi var

þar samkvæmt lögnum starfsemi bókunarþjónustu og upplýsingamiðstöðva. Vegna breyttra skilgreininga á hugtakinu ferðaskipuleggjandi og bókunarþjónusta en hugtakið er raunar fellt niður, munu bókunarþjónustur í flestum tilfellum teljast leyfisskyld starfsemi sem fellur undir hugtakið ferðaskipuleggjandi.

Hugtökin **pakkaferð** og **samtengd ferðatilhögun** eru skilgreind í lögum um pakkaferðir og samtengda ferðatilhögun.

Skipulögð ferð er í frumvarpi þessu skilgreind sem þjónusta eða afþreying sem seljandi, þ.e. ferðaskipuleggjandi eða smásali, eða ferðasali dagsferða, setja saman, bjóða fram og selja til almennings í atvinnuskyni, hvort sem er að eigin frumkvæði eða eftir beiðni viðskiptavinar. Er þannig í tilfelli seljanda um að ræða skipulagða ferð sem inniheldur tvo eða fleiri ferðapætti en í tilfelli ferðasala dagsferða er um að ræða aðeins einn ferðapátt eða tvo eða fleiri ferðapætti en þá þannig að ferðin taki ekki yfir lengri tíma en 24 klst.

Smásali er eins og áður hefur komið fram hugtak sem notað er yfir *retailer* í nefndri tilskipun um pakkaferðir og samtengda ferðatilhögun. Smásali er seljandi, annar en ferðaskipuleggjandinn, sem selur eða býður til sölu pakkaferð sem sett er saman af skipuleggjanda. Undir þessa skilgreiningu munu flestar bókunarþjónustur skv. núgildandi lögum falla.

Hugtakið **seljandi** er skilgreint í 8. tölulið greinarinnar og fyrr í ákvæði þessu.

Öryggisáætlun er skilgreind í 9. tölulið og nánar um hana fjallað í skýringum við 9. gr.

Um 7. gr.

Ákvæðið er að mestu óbreytt að öðru leyti en því að hugtökum hefur verið breytt til samræmis við breytta hugtakanotkun. Samsvarar ákvæði þetta 8. gr. laga nr. 73/2005. Þá er auðkenni Ferðamálastofu breytt en það verður númer í stað myndræns auðkennis. Ennfremur er afnumin undanþáguheimild sem íslensk ferðafélög hafa notið. Talið er að ekki séu lengur til staðar röksemdir fyrir því að undanþigga starfsemi ferðafélaga löggjöf þessari.

Um 8. gr.

Ákvæðið samsvarar 9. gr. laga nr. 73/2005 og er nánast óbreytt að öðru leyti en því að fellt hefur verið úr gildi aldurslágmark vegna leyfisumsóknar og bætt við kröfu um að öryggisáætlunir sbr. nánar í 9. gr. ásamt því að vísa til laga um pakkaferðir og samtengda ferðatilhögun hvað varðar tryggingaskyldu vegna pakkaferða.

Um 9. gr.

Lagt er til að seljendum sem bjóða upp á skipulagðar ferðir innanlands verði gert skylt að setja sér öryggisáætlunir. Tilgangur ákvæðisins er að auka öryggi ferðamanna en með auknum fjölda ferðamanna eykst hættan á slysum. Skylda til að setja sér öryggisáætlun hefur í för með sér að ferðaðjónustuaðilar hafa fyrirfram lagt mat á þá áhættu sem felst í ferðinni sem boðið er upp á, hvaða verklagsreglum skuli fylgja komi upp atvik sem bregðast þarf við o.fl. Mikilvægt er að ferðaðjónustuaðilar getir brugðist rétt við erfiðum aðstæðum sem kunna að koma upp í ferðum sem þeir bjóða upp á því nokkur tími getur liðið þar til viðbragðsaðilar geta komið til aðstoðar. Gerð öryggisáætlunar og mat á áhættu af ferð eykur þannig sjálfstæði ferðaðjónustuaðila og möguleika þeirra til að bregðast við óvæntum aðstæðum vegna öryggis ferðamanna.

Öryggisáætlun skal samanstanda af fjórum mismunandi þáttum; áhættumati, verklagsreglum, atvikaskýrslu og viðbragðsáætlun. Í 2 – 5. mgr. ákvæðisins kemur fram hvað skuli felast í áhættumati, hvernig verklagsreglur skuli vera, hvað taka skuli fram í

viðbragðsáætlun og atvikaskýrslum. Öryggisáætlun tekur þannig að mestu leyti mið af áhættumati og er það því tegund ferðar og búnaður sem notaður er í ferðinni sem ræður mestu um það hvernig öryggisáætlun er og hversu ítarleg hún þurfi að vera. Sem dæmi er ljóst að jöklaferðir og fjallaferðir kalla á mun ítarlegri og umfangsmeiri öryggisáætlun en einfaldari ferðir á fjölsóttu ferðamannastaði. Þannig munu ferðaþjónustuaðilar þurfa að setja sér öryggisáætlun fyrir hverja tegund ferðar og geta því þurft að hafa fleiri en eina öryggisáætlun í gildi á hverjum tíma eftir því hvernig og hversu margar ferðir þeir bjóða upp á. Ákvæðið tekur nokkuð mið af fyrri frumvörpum sem lögð hafa verið fram um öryggisáætlanir á 140. og 141. löggjafarþingi en er ítarlegra.

Lagt er til að ráðherra setji nánari reglur um lágmarksinnihald öryggisáætluna.

Ferðamálastofa skal hafa eftirlit með því að öryggisáætlanir séu til staðar og séu uppfærðar en gert er ráð fyrir að eftirlitið verði aðallega framkvæmt þannig að Ferðamálastofa kalli eftir öryggisáætlun frá viðkomandi ferðaþjónustuaðila til skoðunar. Fyrirkomulag við eftirlit með öryggisáætlunum byggir á reglum um áhættumat á grundvelli laga um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum, nr. 46/1980. Ekki verður þannig skylt að skila öryggisáætlunum inn til Ferðamálastofu heldur verður heimilt að kalla eftir þeim á hverjum tíma og ákveðin úrræði til staðar ef áætlun er bersýnilega ófullnægjandi eða er ekki til staðar.

Öryggisáætlanir skulu vera til á íslensku og ensku og óheimilt verður að bjóða upp á ferðir ef ekki hefur verið unnin öryggisáætlun. Skylda um öryggisáætlun gildir um alla í ferðaþjónustu, innlenda sem erlenda aðila, sem bjóða upp á skipulagðar ferðir innanlands og innan íslensks yfirráðasvæðis. Aðilar bera sjálfir ábyrgð á innihaldi öryggisáætlana og að þær séu í samræmi við lög og stjórnvaldsfyrirmæli.

Um 10. gr.

Ákvæðið er nýtt og skilgreinir frekar hlutverk Ferðamálastofu hvað varðar rannsóknir á sviði ferðamála. Hingað til hefur stofnunin aðallega sinnt gagnaúrvinnslu og tölfræði en með frumvarpinu er það hlutverk hennar lögfest ásamt því að lögð er áhersla á að efla yfirsýn stofnunarinnar yfir hvað hefur verið rannsakað hingað til og hver þörf er á rannsóknum á næstu árum. Sérstaklega skal Ferðamálastofa taka tillit til rannsókna sem samræmast stefnumótun stjórnvalda í greininni.

Ferðamálastofu skal vinna rannsóknaráætlun í samstarfi við rannsóknarstofnanir, háskóla og greinina..

Um 11. gr.

Í ákvæðinu felst heimild ráðherra til að setja reglugerð um leyfisumsóknir, framkvæmd leyfisveitinga og eftirlit með leyfishöfum, þar með talið um eftirlit með öryggisáætlunum.

Um 12. gr.

Ákvæðið er samhljóma 21. gr. laga nr. 73/2005 að teknu tilliti til breytinga á hugtökum og niðurfelling ef öryggisáætlun er bersýnilega ófullnægjandi bætist við.

Um 13. gr.

Ákvæðið er samhljóma 22. gr. laga nr. 73/2005 að teknu tilliti til breytinga á hugtökum.

Um 14. gr.

Sjá 24. gr. laga nr. 73/2005

Um 15. gr.

Sjá 25. gr. laga nr. 73/2005 en orðalagsbreyting hefur verið gerð. Í samræmi við meginreglu stjórnssýsluréttar eru allar ákvarðanir Ferðamálastofu kærnanlegar til ráðherra nema skýrt sé kveðið á um annað í lögum og er þá um undantekningu að ræða. Því hefur upptalning í dæmaskyni verið felld brott.

Um 16. gr.

Sjá 27. gr. laga nr. 73/2005.

Um 17. gr.

Sjá 26. gr. laga nr. 73/2005.

Um 18. gr.

Í ákvæðinu er lagt til að Ferðamálastofa hafi heimild til að leggja á einstaklinga og lögaðila dagsektir ef ekki er farið að lagaskilyrðum eða ákvörðunum Ferðamálastofu. Í gildandi lögum um skipan ferðamála, nr. 73/2005, eru þvingunarúrræði takmörkuð umfram það að svipta aðila leyfi. Ferðamálastofa hefur ekki haft heimildir til að leggja dagsektir á aðila sem hún telur reka starfsemi sem fellur undir ákvæði laganna og sé þannig leyfisskyld. Í slíkum tilfellum þarf Ferðamálastofa að leita til lögreglu sem getur verið tímafrekt ferli og á meðan á slíku ferli stendur getur viðkomandi aðili athafnað sig að mestu óáreittur af hálfu yfirvalda. Oft getur verið hagkvæmt fyrir Ferðamálastofu að geta beitt þvingunarúrræðum öðrum en að fella niður leyfi viðkomandi til að fá aðila til að uppfylla skyldur sínar enda er tilgangurinn að starfsemi aðila sé í samræmi við lögin og dagsektir eru skilvirkir úrræði til að mæta þeim tilgangi. Hér er t.d. haft í hugsa þegar aðilar uppfylla ekki lengur skilyrði skráningar skv. 8. gr. frumvarps þessa, svo sem um skráningu hjá ríkisskattstjóra, uppfæra ekki öryggisáætlanir sínar eða hafa í gildi ábyrgðartryggingar. Of viðurhlutamikið getur verið að hefja strax ferli til að fella niður leyfi aðila og kalla til lögreglu til að loka starfseminni heldur reyna fyrst að beita dagsektum til að fá aðila til að uppfylla skyldur sínar. Þá verður einnig að telja þá framkvæmd betur í samræmi við meðalhófsreglu stjórnssýslulaga og líklegri til árangurs en samkvæmt núgildandi fyrirkomulagi.

Um 19. gr.

Gildistakan helst í hendur við gildistöku laga um pakkaferðir og samtengda ferðatilhögun þar sem nauðsynlegar breytingar á hugtakanotkun eru gerðar í þessu frumvarpi og verður það að standa til hliðar við frumvarp um pakkaferðir og samtengda ferðatilhögun. Á sama tíma er gert ráð fyrir niðurfellingu laga um skipan ferðamála, nr. 73/2005, að undanskildum ákvæðum 5. og 6. gr. þeirra sem halda gildi sínu til 1. janúar 2020 þegar ákvæði 4. og 5. gr. frumvarps þessa taka gildi.