

## **МОТИВИ**

### **към проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за туризма**

Настоящият законопроект следва да прецизира и усъвършенства нормативната уредба в сферата на туризма по начин, който да позволи постигането на следните цели:

1. Осигуряване на допълнителни условия за устойчиво развитие на туризма и успешно провеждане на държавната политика в туризма, включително с участието на представителите на бранша;
2. Оптимизиране на процедурите по предоставяне на административни услуги;
3. Гарантиране качеството на туристическите дейности и услуги и осигуряване на по-добра защита на правата и интересите на потребителите чрез засилен последващ контрол.

Предлаганите промени в Закона за туризма (ЗТ) са от съществено значение за по-добрата регулация на туристическия сектор и съответно за повишаване качеството на туристическите услуги.

Законопроектът създава предпоставки за по-добро управление на туризма на ниво община като въвежда изискване за взаимообвързаност между програмата за развитие на туризма, която се приема от общинския съвет, и програмата за реализация на общинския план за развитие и с приоритетите на областната стратегия, която е в съответствие със Закона за регионалното развитие. Чрез програмата за развитие на туризма общинските съвети ще определят политиката за развитие на туризма на територията на съответната община. С прилагането на тези изисквания следва да се постигне по-голям процент изпълняемост на заложените мерки в програмата, както и по-висока степен на ангажираност на местната власт.

С оглед по-ефективното осъществяване на политиката в областта на туризма на регионално ниво чрез предлаганите промени в ЗТ се засилва ролята на консултативните съвети по въпросите на туризма. Промените относно структурирането на тези органи предвиждат когато на територията на общината има национален курорт задължително в състава му да бъдат включени и представители на собствениците на туристически обекти и на туристическа инфраструктура в националния курорт, или на техни местни и/или регионални сдружения. Освен това представителите на туристически сдружения, на собствениците на туристически обекти и инфраструктура в националния курорт,

както и на други физически и юридически лица, които имат отношение към развитието на туризма, следва да съставляват мнозинство в консултативния съвет.

С разширяването на функциите на консултативните съвети по въпросите на туризма се въвеждат допълнителни възможности за изготвяне на предложения и становища относно: размера на туристическия данък и неговото разходване; целевото разходване на приходите от концесионни плащания и наеми на морски плажове; членство на общината в организациите за управление на туристически райони; приоритетно разглеждане и решаване на въпросите, свързани с: изграждането и поддържането на туристическата инфраструктура на територията на общината и привличането на инвестиции в сферата на туризма; подобряване състоянието на транспортното обслужване; опазване, поддържане и развитие на зелените площи на територията на общината, свързани с туризма; кадровото обезпечаване развитието на туризма на територията на общината и необходимостта от обучение. Когато на територията на общината има национален курорт, на съответния консултативен съвет се възлага да проучва, обсъжда и прави предложения пред общинския съвет за предприемане на необходимите мерки за устойчиво развитие на националните курорти като туристическа дестинация.

По отношение на туристическите сдружения, чрез които представителите на туристическия бизнес имат възможност да участват в работата на органите за управление на туризма, се въвеждат ясни правила за видовете туристически сдружения, тяхната представителност и вписването им в Националния туристически регистър (НТР). Прецизират се понятията „местно“, „регионално“, „браншово“, „продуктово“ и „професионално“ туристическо сдружение. Предвид необходимостта от формирането на единна позиция на бранша в комуникацията с държавата се създава механизъм за обединяване и създаване на национални туристически сдружения, както и за признаване на представителни организации на национално ниво. Предвижда се вписаните в НТР браншови, професионални и продуктови туристически сдружения да се обединяват в национални туристически сдружения, като се поставя ограничение отделно туристическо сдружение да членува само в едно съответно национално туристическо сдружение. Целта на националното туристическо сдружение е да съдейства за осигуряване на конкурентоспособност на националния туристически продукт и устойчиво развитие на туризма и с оглед на това законът определя конкретните дейности, които то следва да извършва.

Определени дейности като участие в Националния съвет по туризъм, организациите за управление на туристическите райони и помирителните комисии по Закона за защита на потребителите, представителство на съответния туристически бранш, участие във въвеждането на доброволни системи за сертифициране на качеството, участие в национални и международни проекти и програми, се осъществяват единствено от национално туристическо сдружение, признато за представително на национално равнище. Въведените условия и ред за признаване на дадено национално туристическо сдружение за представително на национално равнище предвиждат това да става с акт на Министерския съвет по предложение на министъра на туризма за срок от 4 години. Условията за вписване на националните туристически сдружения в НТР, както и критериите и редът за установяване на съответствие с критериите за представителност следва да се определят с наредба на Министерския съвет.

Поради необходимостта от регламентиране на статута на националните курорти със законопроекта се разширява и детайлизира правната уредба по отношение на приложимите критерии и изискванията към дейността на територията на националните курорти. Макар и в действащия ЗТ да съществува дефиниция за „национален курорт“, липсата на конкретна уредба на изискванията, на които трябва да отговаря националният курорт, на практика не създава възможност за осъществяване на държавната политика за развитие националните курорти като туристическа дестинация. Новата глава четвърта „а“ „Национални курорти“ регламентира, че националните курорти се обявяват за такива с решение на Министерския съвет по предложение на министъра на туризма. С допълнение в дефиницията се допуска освен селищните образувания с национално значение, и други курорти от национално значение, определени за такива по реда на Закона за здравето, да бъдат обявени за национални курорти. По отношение на лицата, които ще извършват дейност в местата за настаняване и заведенията за хранене и развлечения на територията на националните курорти, е регламентирана насърчителна мярка да получават административни услуги по ЗТ в срокове, по-кратки с една втора от предвидените. Със законопроекта се предвижда министърът на туризма да разработи и внесе за приемане в Министерския съвет проект на наредба за националните курорти, с която да се уреждат: критериите на които следва да отговарят курортите, за да бъдат обявени за национални курорти; организацията и управлението на туристическите дейности на територията на националните курорти; изискванията за изграждане и поддържане на туристическа инфраструктура и мероприятията за благоустрояване на курорта; поддържане и

облагородяване на зелените площи; популяризиране и рекламиране на възможностите за туризъм, които предлага националният курорт в страната и чужбина; осигуряване на обществения ред, сигурността и спокойствието на туристите; организация на движението, паркирането и дейността на превозвачите; разполагане на преместваеми обекти и съоръжения, включително на територията на морския плаж; осигуряване на медицинско обслужване; организация на работното време и озвучаването на открити площи; контрол от компетентните органи и други. Детайлизирането на нормативната уредба относно националните курорти налага поясняване на използваните понятия, поради което в ЗИД на ЗТ са предложени нови определения за „туристическа инфраструктура на национален курорт” и „мероприятия по благоустрояване“ .

Една от целите на законопроекта е да се оптимизират процедурите по регистриране на туроператори и туристически агенти, както и по категоризиране и сертифициране на туристически обекти. В тази връзка се предлага изменение, с което съществуващата към момента Експертна комисия по категоризация и сертификация на туристически обекти се разделя в две отделни комисии, а именно Експертна комисия по категоризация на туристически обекти (ЕККТО) и Експертна комисия по сертификация на туристически обекти (ЕКСТО). Промяната отчита спецификата на двата режима и необходимостта от своевременно провеждане и приключване на отделните процедури по категоризация и по сертификация на туристически обекти. Освен това се създава Експертна комисия по сертификация на ски училища (ЕКССУ) във връзка със въвеждането на нов режим по сертификация на ски училищата и вписването им в НТР. Съответно с предложеното изменение се уточнява и съставът на всяка от експертните комисии.

По отношение на режима по регистрация на туроператори и туристически агенти се съдържат предложения за облекчаване работата на Експертната комисия по регистрация на туроператори и туристически агенти (ЕКРТТА), като по този начин реално ще бъде намален срокът за разглеждане на документите, който към момента е двумесечен. Предвижда се документите да бъдат разглеждани в 14-дневен срок от постъпването им от определени от министъра на туризма длъжностни лица относно съответствието им с изискванията на ЗТ и при необходимост да се изисква тяхното коригиране или допълване в определен срок. Едва след преценката на редовността на документите от длъжностните лица те се представят пред ЕКРТТА за разглеждане и произнасяне.

Отново с цел оптимизиране на работата и съкращаване на сроковете за предоставянето на услуги по категоризация на туристически обекти са предвидени няколко процедурни изменения. На първо място е облекчен редът за издаването на временно удостоверение за откритата процедура по категоризиране, което по действащия закон се издава по предложение на ЕККТО. Практиката показва, че по-широката представителност в състава на ЕККТО и големият обем от документи, които следва да бъдат разглеждани в рамките на едно заседание, препятстват навременното приключване на процедурата. В тази връзка се предлага определени от категоризиращия орган длъжностни лица да разглеждат заявления-декларациите и приложените към тях документи в 14-дневен срок и след като констатират, че представените документи съответстват на нормативните изисквания, да изготвят мотивирано предложение до съответния категоризиращ орган или до оправомощено от него длъжностно лице за откриване на процедурата по категоризиране на туристическия обект и издаване временно удостоверение за откритата процедура по категоризиране. За облекчаването на режима се предвижда експертната работна група за проверка на място да бъде определяна от категоризиращият орган или оправомощено от него длъжностно лице, а не от ЕККТО. След съставянето на констативен протокол за резултатите от проверките (по документи и на място) експертната работна група го внася в ЕККТО за произнасяне относно категоризирането на обекта и изготвяне на мотивирано предложение до министъра на туризма.

Аналогични са промените и по отношение на откриването на процедурата по сертифициране на туристически обект и издаването на временно удостоверение, както и относно извършването на проверки на място от експертна работна група и произнасянето на ЕКСТО въз основа на направените констатации.

Като допълнителна гаранция за качеството на туристическите услуги в категоризираните и сертифицираните туристически обекти, както и за услугите, предоставяни от страна на туроператори и туристически агенти, се регламентира доброволен сертификат „Етикет за качество“, който да бъде издаван на тригодишен период и да се връчва от министъра на туризма. Чрез „Етикет за качество“ ще се удостоверява прилагането на съответните стандарти за качество на предлаганите туристически услуги. Сертификатът ще бъде със срок на валидност 3 години от датата на връчването му, а сертифицираните туристически обекти и лица, които извършват дейност като туроператор и/или туристически агент, ще бъдат представени в издаван от

Министерството на туризма каталог. Отличените ще бъдат проверявани ежегодно от комисия, определена от министъра на туризма, и при установени нарушения издаденият „Етикет за качество“ ще се обезсилва. Критериите, условията и редът за издаване на доброволния сертификат, както и предимствата за туроператорите/туристическите агенти и за туристическите обекти, сертифицирани с „Етикет за качество“, ще бъдат установени в наредба, издадена от министъра на туризма.

Със законопроекта се уреждат правила за вписване на ски училищата в НТР. Действащият ЗТ задължава ски учителите да упражняват професията си чрез ски училищата. С промените се регламентират общите изисквания за вписването им в НТР, като се създава законова делегация условията и редът за сертифициране на ски училищата да се определят с наредба, издадена от министъра на туризма. Детайлно е разписано кои са лицата, които могат да извършват дейност като ски училище, както и необходимите документи за стартиране на процедура по сертифициране. Режимът по сертифициране е с облекчени условия като е предвидено заявление-декларацията да се разглежда от определени от министъра на туризма длъжностни лица, които с мотивирано предложение да предлагат откриване на процедурата по сертифициране на ски училището, в случаите когато документите отговарят на изискванията. След откриване на процедурата министърът на туризма определя комисия за проверка на място, в която се включват и представители на Министерството на образованието и науката и на Министерството на младежта и спорта. Констативният протокол от проверката се представя на ЕКССУ, която след разглеждането му се произнася с мотивирано предложение за издаване на сертификат или за отказ за издаване на сертификат. Предложението е сертификатът да бъде валиден 5 години. За извършването на дейност като ски училище без вписване в НТР са предвидени санкции.

С предложените в ЗИД на ЗТ промени се прецизират и правилата за ски пистите и ски зоните като се въвежда нов по-ясен подход за определянето на видовете ски писти, като такива остават ски пистите за алпийски ски и сноуборд и за ски бягане и се изключват детските ски зони и снежните паркове, за които се предвижда да бъдат самостоятелни или организирани в ски зона. В състава на комисията за определяне на вида на ски пистите се включва и представител на Министерството на младежта и спорта, като комисията извършва както първоначална проверка по искане от оператора на ски зоната или на ски пистата, така и текущи проверки за безопасност и

информационна обезпеченост на ски пистите, на детските ски зони и на снежните паркове. Проверките се извършват в периода на експлоатацията им.

В законопроекта са регламентирани условията за изграждането на ски зона или разширение на съществуваща ски зона. Изрично е предвидено изграждане или разширение да се извършва въз основа на устройствен план по Закона за устройство на територията. Относно изграждането или разширението на ски зона в горски територии или земеделски земи - държавна или общинска собственост, компетентните органи следва да учредяват възмездно право на строеж и/или съответните ограничени вещни права (сервитути) при спазване на разпоредбите на Закона за горите, Закона за опазване на земеделските земи и Закона за собствеността и ползването на земеделските земи.

Съществени са промените в чл. 164, свързани с по-детайлно регламентиране на правилната и безопасна техническа експлоатация, техническа поддръжка и ремонт на елементите и съставните части на водни съоръжения, водни увеселителни съоръжения и плувни басейни, прилежащи към и/или изградени, и/или инсталирани, и/или монтирани за използване в категоризирани или сертифицирани по ЗТ туристически обекти. Определени са лицата, чиято отговорност е осигуряването на тези дейности - собственикът на обекта или съответно лицето, на което са предоставени права за ползване върху обекта. На тях се вменява и задължение за ограничаване достъпа на лица до и/или използването на технически неизправни или опасни за живота и здравето на човека водни съоръжения, водни увеселителни съоръжения и плувни басейни. Предвижда се, по предложение на министъра на туризма, Министерският съвет да приеме наредба за изискванията за правилна и безопасна техническа експлоатация и поддръжка на елементите за вграждане, филтрацията и помпите към плувните басейни - самостоятелни или прилежащи към места за настаняване.

Със законопроекта се предвижда на категоризираните места за настаняване да се определя уникален идентификационен код (УИК), който ще се генерира от НТР и ще съдържа данни за категоризирания туристически обект. УИК ще се издава въз основа на заповедта за определяне на вид и категория на обекта и ще се посочва като номер на удостоверението за определената категория. Всички категоризирани до момента места за настаняване ще трябва да заявят получаването на УИК при съответния категоризиращ орган. Предвидено е структурата и съдържанието на УИК и начинът на издаването му да се определят в наредбата за НТР. Чрез определянето на УИК ще се постигне индивидуализация на туристическите обекти, което ще подобри

функционирането на Единната система за туристическа информация и като цяло ще допринесе за оптимизацията на вписванията в НТР.

С оглед регламентиране на вписванията в Регистъра на туристическите атракции и Регистъра на туристическите фестивали и събития в законопроекта е включено предложение за създаване на Национален регистър на туристическите атракции, фестивали и събития, който да бъде част от НТР и да включва двата съществуващи регистъра. Нормативно уредени са критериите за определяне степента на атрактивност на туристически атракции, които подлежат на вписване в Националния туристически регистър на туристическите атракции, фестивали и събития. Освен това се предвижда задължение за собствениците, съответно лицата, на които е предоставено ползването или управлението на туристическите атракции, вписани в Националния регистър на туристическите атракции, фестивали и събития, да поддържат, реставрират, ремонтират и предприемат всички необходими други мерки за запазването им, като неизпълнението на това задължение е скрепено със санкция. Редът и условията за вписване на туристически атракции, фестивали и събития в Националния регистър на туристическите атракции, фестивали и събития ще бъдат уредени в наредбата за НТР.

Във връзка с финансирането на туристическите атракции в преходните и заключителни разпоредби на ЗИД на ЗТ са предвидени изменения в Закона за закрила и развитие на културата, с което се регламентира участието на министъра на туризма в Управителния съвет на Национален фонд „Култура“, както и възможност средствата от този фонд да се разходват и за туристически атракции по смисъла на Закона за туризма.

В отговор на необходимостта от засилване на контролните функции на министъра на туризма проектът на ЗИД на ЗТ предвижда промени във функционалната компетентност и реда за осъществяване на последващ контрол за спазването на изискванията на закона. Качеството на туристическите услуги влияе върху имиджа на страната ни като туристическа дестинация. Поради това е от съществено значение текущо да се контролират условията, при които те се предоставят от регистрираните по ЗТ лица, както и в категоризираните и сертифицираните туристически обекти. Съществуващата правна уредба на контролните правомощия по спазването на изискванията на ЗТ е създадена по времето, когато държавната политика и функциите в областта на туризма се осъществяваха от министъра на икономиката, енергетиката и туризма и от неговата администрация. Предвидено беше последващият контрол да се осъществява основно от Комисията за защита на потребителите (КЗП) като орган за



потребителска защита и второстепенен разпоредител с бюджет към министъра на икономиката, енергетиката и туризма. През периода на функционирането на Министерството на туризма се установи необходимост от допълнителни гаранции за качеството на туристическия продукт чрез разширяване на възможностите за осъществяване на регулярен контрол от страна на министъра на туризма.

Понастоящем ЗТ предвижда значителна част от нарушенията да се установяват от КЗП и да се уведомява министърът на туризма, тъй като той е компетентният орган да приложи законите последици при определени нарушения: понижаване и спиране на категория, заличаване от Националния туристически регистър и др. С оглед на това е необходимо да се оптимизира процесът на установяване на нарушения и предприемане на необходимите санкционни действия, което може да се постигне с преминаването на допълнителни правомощия към министъра на туризма във връзка с последващия контрол по ЗТ.

С предложените промени относно обхвата и органите за последващ контрол се цели да се повиши качеството на туристическото обслужване като се създаде правна възможност министърът на туризма да осигурява качеството на туристическия продукт чрез регулярен и широкообхванат последващ контрол. При осъществяването на контролните дейности министърът ще се подпомага от специализирано звено, създадено в рамките на Министерството на туризма, което ще извършва регулярни и инцидентни проверки, ще прилага принудителни административни мерки и ще съставя актове за нарушения. В тази връзка се изменя съотношението на контрола, който понастоящем се осъществява от министъра на туризма и от КЗП, като част от правомощията на Комисията и нейни служители следва да преминат към Министерството на туризма в състава на специализираното звено. Целта на законопроекта е да регламентира компетентността, обхвата и начина на извършване на контролните дейности, включително чрез: ясно разграничение на функциите по ЗТ на министъра на туризма и специализираното звено от една страна, и КЗП от друга страна; посочване на контролираните лица и обекти; определяне на вида на проверките; установяване на възможностите за прилагане на принудителни административни мерки и на налаганите наказания.

Със законопроекта се допълват административнонаказателните разпоредби, които в настоящата си редакция не предвиждат увеличен размер на санкцията в случай на извършено повторно нарушение. С Решение № 69 от 05.02.2018 г. на Министерския

съвет е възложено на министрите и председателите на държавните агенции да извършат анализ на административно-наказателните разпоредби на законите, за чието изпълнение отговарят. Във връзка с извършения анализ е констатирана липса на разпоредби, уреждащи административнонаказателната отговорност в условията на „повторно извършено нарушение“, поради което се предлага създаване на такива. Преценено е, че наличието на тази непълнота може да доведе до невъзможност за реализиране на генералната и индивидуалната превенция на наказанието, а именно - възпиране на нарушителя от последващо извършване на нарушението, тъй като създава усещане за безнаказаност при всяко следващо нарушение.

Приемането на проекта не води до необходимост от допълнителни бюджетни средства. Прехвърлянето на контролни функции от КЗП към Министерството на туризма ще доведе до промени по бюджетите на Министерството на икономиката и Министерството на туризма. Приемането на проекта ще доведе до намаляване на разходите по бюджета на Министерството на икономиката, предназначени за издръжка и персонал на служителите, заети до промяната с извършването на контролна дейност по ЗТ и увеличение в същия размер на разходите по бюджета на Министерството на туризма.

Със законопроекта не се транспонират актове на Европейския съюз, поради което не се анализира съответствие с правото на Европейския съюз.