

Alþingi – Nefndasvið  
Atvinnuveganefnd  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík  
nefnasvid@althingi.is

Reykjavík, 23. febrúar 2015  
UST201502-404

**Efni: Frumvarp til laga um náttúrupassa. Umsögn.**

Umhverfisstofnun vísar til erindis nefndasviðs Alþingis (atvinnuveganefndar), dags. 6. febrúar 2015, þar sem óskað er eftir umsögn stofnunarinnar um frumvarp til laga um náttúrupassa, sbr. þingskjal 699 – 455. mál á 144. löggjafarþingi 2014-2015.

***Um frumvarpið***

Í frumvarpinu til laga um náttúrupassa (hér eftir nefnt náttúrupassafrumvarp) kemur fram að markmið laganna sé að stuðla að verndun náttúru Íslands með nauðsynlegri uppbyggingu, viðhaldi og verndun ferðamannastaða svo og að styðja við málefni er tengjast öryggismálum ferðamanna. Til að ná þeim markmiðum er kveðið á um að afla skuli tekna í ríkissjóð með útgáfu náttúrupassa, og um úthlutun þeirra tekna er kveðið á um í lögum um Framkvæmdasjóð ferðamannastaða.

Ferðamálastofa mun samkvæmt náttúrupassafrumvarpinu annast rekstur, útgáfu, eftirlit, kynningu og aðra umsýslu með náttúrupassa. Ferðamálastofa skal annast innheimtu gjalds fyrir náttúrupassa fyrir ríkissjóð. Gjald fyrir náttúrupassa rennur óskipt í ríkissjóð. Náttúrupassinn á að ná til allra einstaklinga sem náð hafa 18 ára aldri, og skulu þeir afla sér hans gegn gjaldi heimsæki þeir ferðamannastað á Íslandi sem á aðild að náttúrupassa.

Allir ferðamannastaðir í eigu eða umsjón opinberra aðila eiga sjálfkrafa aðild að náttúrupassa. Með ferðamannastað er átt við ákveðinn skilgreindan stað í náttúru Íslands sem hefur aðdráttarfl fyrir ferðamenn vegna náttúru og sögu, sbr. lög (frumvarp) um landsáætlun um uppbyggingu innviða fyrir ferðamenn til verndar náttúru og menningarsögulegum minjum (sbr. þingskjal 649 — 427. mál) sem nú er einnig fyrir þinginu. Ferðamannastaðir í eigu annarra en opinberra aðila geta sótt um aðild að náttúrupassa. Sótt skal um aðild að náttúrupassa til Ferðamálastofu sem ákvarðar um aðild. Eigendum eða umsjónaraðilum ferðamannastaða sem eiga aðild að náttúrupassa er óheimilt að taka annað aðgangsgjald af þeim sem þá sækja en náttúrupassa. Heimild eigenda eða umsjónaraðila til að taka gjald fyrir veitta skilgreinda þjónustu á ferðamannastöðum er þó ekki takmörkuð.

Ferðamálastofa getur lagt stjórnvaldssekt að fjárhæð 15.000 kr. á hvern þann sem staddur er á ferðamannastað sem á aðild að náttúrupassa og hefur ekki greitt gjald fyrir náttúrupassa. Innheimt

sekt skal renna í ríkissjóð. Ákvörðun Ferðamálastofu um stjórnvaldssekt er aðfararhæf en ákvörðuninni má skjóta til ráðherra (iðnaðar- og viðskiptaráðherra).

### **Athugasemdir Umhverfisstofnunar**

Umhverfisstofnun tekur undir nauðsyn þess að tryggja meira fjármagn frá ferðamönnum til að stuðla að verndun náttúru Íslands með nauðsynlegri uppbyggingu, viðhaldi og verndun ferðamannastaða svo og að styðja við málefni er tengjast öryggismálum ferðamanna. Umhverfisstofnun hefur lesið náttúrupassafrumvarpið samhliða öðru frumvarpi sem liggur fyrir Alþingi (lagt fram af umhverfis- og auðlindaráðherra) en það er frumvarp til laga um landsáætlun um uppbyggingu innviða fyrir ferðamenn til verndar náttúru og menningarsögulegum minjum (hér eftir nefnt innviðafrumvarp). Markmiðin í því frumvarpi eru að móta og samræma stefnu um uppbyggingu, rekstur og viðhald innviða fyrir ferðamenn í þágu náttúruverndar og til verndar menningarsögulegum minjum. Frumvörp þessi haldast í hendur og æskilegt að það sé fullt samræmi á milli þeirra.

Stofnunin vekur því athygli á að ákvæði innviðafrumvarpsins eru ekki öll í samræmi við ákvæði náttúrupassafrumvarpsins. Í náttúrupassafrumvarpinu er vísað til skilgreiningar í innviðafrumvarpinu um hvað skuli teljast vera ferðamannastaður. Í 8. gr. innviðafrumvarpsins segir að ferðamannastaðir, -leiðir og -svæði sem njóta greiðsluþátttöku úr ríkissjóði af því að þau eru í landsáætlun skulu vera opin gjaldfrjálsri umferð almennings eftir því sem nánar er kveðið á um í lögum og reglugerðum. Ekki verður séð að ákvæði þetta í innviðafrumvarpinu geti farið saman við náttúrupassafrumvarpið, sem einmitt leiðir til gjaldtöku fyrir veru á ferðamannastöðum.

Umhverfisstofnun bendir á að mikilvægt er að samræmi ríki á milli náttúrupassafrumvarps og innviðafrumvarps við lög um náttúruvernd. Í lögum nr. 44/1999, um náttúruvernd, eru skilgreind náttúruverndarsvæði; þjóðgarðar, friðlönd, náttúruvætti, fólkvangar og aðrar friðlýstar náttúruminjar, önnur svæði og náttúrumyndanir sem eru á náttúruminjaskrá og önnur svæði á landi og sjó sem njóta verndar samkvæmt öðrum lögum. Í lögnum er Umhverfisstofnun falin umsjón með náttúruverndarsvæðum nema annað sé tekið fram í lögum. Eins veitir stofnunin leyfi fyrir framkvæmdum á friðlýstum svæðum. Á friðlýstum svæðum starfa landverðir og aðrir starfsmenn Umhverfisstofnunar. Hlutverk landvarða er m.a. að sjá um eftirlit og fræðslu. Í 32. gr. laganna segir að Umhverfisstofnun eða sá aðili sem stofnunin hefur falið rekstur náttúruverndarsvæðis getur ákveðið gjald fyrir veitta þjónustu. Rekstraraðili náttúruverndarsvæðis getur enn fremur ákveðið gjald fyrir aðgang að svæðinu ef spjöll hafa orðið af völdum ferðamanna eða hætta er á slíkum spjöllum. Þeim tekjum skal varið til eftirlits, lagfæringar eða uppbyggingar svæðisins eða aðkomu að því. Gjöld sem stofnunin getur innheimt verður þó að byggja á gjaldskrá sem ráðherra þarf að staðfesta og hún birt í B-deild Stjórnartíðinda.

Fram að þessu hefur framangreind heimild ekki verið nýtt nema í einstaka undantekningartilvikum. Aðgangur að friðlýstum ferðamannastöðum hefur því almennt verið frjáls. Heimildin til gjaldtöku er engu að síður til staðar á þeim ferðamannastöðum sem teljast náttúruverndarsvæði. Sú viðbót sem framangreint frumvarp mælir fyrir um felur því í sér möguleika til að aðgangur að ferðamannastöðum utan náttúruverndarsvæða verði háður náttúrupassa velji forsvarsmenn slíkra staða að taka þátt. Óvíst er að mati Umhverfisstofnunar hvort til staðar er nægilegur hvati til þess að einkaaðilar falli frá innheimtu sem farið hefur af stað á vinsælum ferðamannastöðum og gerist aðilar að náttúrupassa en nauðsynlegt er að slíkur hvati sé skýr ef til stendur að setja á laggirnar jafn umfangsmikið kerfi og náttúrupassa. Umhverfisstofnun telur mikilvægt að innlendir sem erlendir ferðamenn þurfi ekki að taka þátt í mörgum og mismunandi greiðslukerfum til að geta heimsótt Ísland.

Umhverfisstofnun bendir á að í 4. gr. náttúrupassafrumvarpsins er vísað til innviðafrumvarpsins vegna skilgreiningar á ferðamannastöðum (óljóst er hvort tilvísun nái einnig til skilgreiningar á ferðamannaleið og ferðamannasvæði sbr. 2. gr. innviðafrumvarpsins). Í innviðafrumvarpinu er ekki með skýrum hætti tekið á því hvernig skilgreindir ferðamannastaðir verða nákvæmlega afmarkaðir. Þó er óheimilt að vera á þessum stöðum án þess að greiða fyrir það með kaupum á náttúrupassa að viðlögðum stjórnvaldssektum. Nauðsynlegt er að skýrt sé kveðið á um það í lögum um náttúrupassa hvaða staði er um að ræða sem takmarka almannarétt á þennan hátt. Stofnunin telur nauðsynlegt að mörk staðanna verði hnitsett og þeim lýst eða þeir merktir þannig að það leiki enginn vafi á um hvar mörkin liggja. Ekki er nóg að taka fram í náttúrupassafrumvarpinu að Ferðamálastofa skuli á hverjum tíma halda úti uppfærðum og aðgengilegum lista yfir þá ferðamannastaði á Íslandi sem eiga aðild að náttúrupassa. Afmörkun staðanna skortir, einungis segir í innviðafrumvarpinu, sem vísað er til, að ferðamannastaðir, -leiðir og -svæði skulu vera skilgreind. Réttaröryggissjónarmið leiða til þess að nauðsynlegt er að afmörkun verði með það mikilli nákvæmi að hægt sé að beita viðurlögum við veru fólks inni á slíkum stöðum ef það hefur ekki aflað sér náttúrupassa. Umhverfisstofnun bendir á að samkvæmt lögum um verndun Mývatns og Laxár eru tvö svæði afmörkuð: Mývatn og Laxá annars vegar og vatnasvið Mývatns og Laxár. Nauðsynlegt er að afmarkað verði hvort lögin taki til beggja svæðanna. Lög um vernd Breiðafjarðar taka til allra eyja, hólma og skerja á Breiðafirði ásamt fjörum í innri hluta fjarðarins. Mörk svæðisins hafa þó ekki þótt fullkomlega skýr til sjávar. Loks má benda á lög um verndun Þingvallavatns og vatnasviðs þess, að rétt er að taka afstöðu til þess hvort það svæði falli innan laga um náttúrupassa verði frumvarpið að lögum. Þar er um gríðarstórt svæði að ræða sem nær inn undir Langjökul. Skv. reglugerð sem sett er á grundvelli laganna annast heilbrigðisnefnd Suðurlands eftirlit með svæðinu undir yfirumsjón Umhverfisstofnunar.

Áhrif laganna verða mjög víðtæk verði frumvarpið samþykkt. Flatarmál friðlýstra svæða er yfir 2M ha. Friðlýst svæði eru sum hver gríðarlega stór og vel aðgengileg s.s. Friðland að Fjallabaki. Fleiri stór svæði má nefna s.s. Hornstrandir, Vatnsfjörð og Lónsöræfi. Margar leiðir liggja inn í Vatnajökulsþjóðgarð, stærsta þjóðgarð í Evrópu. Þá munu lögin hafa áhrif innan Þingvallapjóðgarðs bæði á ferðamenn og aðra sem einungis aka í gegnum garðinn á leið um Suðurland. Þá má velta upp hver sé staða sumarhúsaeigenda sem eru á eða við skilgreinda ferðamannastaði, í það miklu nábýli við þá að réttur þeirra til hagnýtingar eigna sinna sé skertur, og aðilar sem sækja þá geti átt þá hættu á að lenda í aðfararhæfum stjórnvaldssektum. Má í þessu samhengi nefna þá sem eiga slík erindi í nálægð við Þingvallavatn eða umhverfis Mývatn sem dæmi.

Ef frumvörp um náttúrupassa og innviði verða óbreytt að lögum þá er búið að búa til nýja tegund skilgreindra svæða. Hins vegar er ljóst að margir þeir staðir sem verða skilgreindir sem ferðamannastaðir, verði innan friðlýstra svæða (Vatnajökulsþjóðgarðs, Þingvallapjóðgarðs eða þeirra rúmlega hundrað svæða sem eru í umsjón Umhverfisstofnunar). Þá er búið að hanna nýtt kerfi um eftirlit inni á svæðunum sem snertir aðgengi að þeim og gjaldtöku. Þannig mun Umhverfisstofnun hafa umsjón með friðlýstum svæðum eða fela umsjón svæðanna sveitarfélögum eða öðrum. Á sama tíma verða eftirlitsaðilar Ferðamálastofu með eftirlit inni á svæðunum með aðgengi og gjaldtöku. Umhverfisstofnun telur að frumvarp um náttúrupassa hafi ekki verið skrifað í nógu miklu samræmi við lög um náttúruvernd, um þau svæði sem þar eru skilgreind og þau stjórnvöld og eftirlit sem þau lög kveða á um. Það skortir heildarsýn á umsjón og rekstur svæða á Íslandi þar sem gæta þarf að náttúruvernd og aðgengi og öryggi ferðamanna.

Umhverfisstofnun bendir á að gerður er ákveðinn greinarmunur í dag á almannarétti ferðamanna í frístundum á eigin vegum, og ferðamanna sem eru í skipulögðum hópferðum á vegum aðila í atvinnuskyni. Skyllt er að hafa samráð við landeigendur við skipulagningu slíkra ferða samkvæmt lögum

um náttúruvernd. Í því ákvæði endurspeglast það mat að meira álag geti verið af hópferðum en ferðum einstaklinga. Náttúrupassi skv. framangreindu frumvarpi felur ekki í sér slíkan greinarmun.

Samkvæmt gildistökuákvæði frumvarpsins er gert ráð fyrir því að lögin taki þegar gildi. Umhverfisstofnun telur það óraunhæft þar sem ekki er gert ráð fyrir að ferðamannastaðir verði skilgreindir fyrr en með landsáætlun skv. innviðafrumvarpi umhverfis- og auðlindaráðherra. Fram að því er óvissa um hverjum beri að afla sér náttúrupassa.

### **Að lokum**

Náttúrupassafrumvarpið er ein leið til að ná inn fjármagni til að stuðla að verndun náttúru Íslands með uppbyggingu og verndun ferðamannastaða og tryggja aðgengi og öryggi ferðamanna. Það býður þó upp á ákveðna takmörkun á almannarétti. Ákvæði náttúrupassafrumvarpsins geta gert stjórnýslu á náttúruverndarsvæðum óljósari þegar ferðamannastaðir eru inni á slíkum svæðum, sbr. lög um náttúruvernd. Það er ekki í innbyrðis samræmi við innviðafrumvarpið hvað varðar gjaldtökuákvæði og hugtakið ferðamannastaður, sem getur leitt til stjórnvaldssekta og er óljóst þar sem afmörkun staðanna er ekki skýr.

Umhverfisstofnun telur að áhrif frumvarpsins verði það óbreytt að lögum geti orðið gríðarlega víðtæk. Stofnunin telur mikilvægt að við val á fjármögnunarleið sé tryggt að sú leið sem sé valin, takmarki almannarétt eins lítið og mögulegt er, sbr. náttúruverndarlög, meðalhófs sé gætt í uppbyggingu kerfis miðað við það fjármagn sem nást á inn og þann tíma sem kerfið á að gilda, jafnframt að slíkt kerfi gildi fyrir alla ferðamannastaði þannig ferðamenn jafnt innlendir sem erlendir þurfi ekki fyrst að greiða náttúrupassa og síðan verði gjaldtökuhlið um allt land á vegum annarra aðila. Umhverfisstofnun telur mikilvægt að tryggja aukið fjármagn til friðlýstra svæða sem og ferðamannasvæða en telur nauðsynlegt að endurskoða framangreint frumvarp með heildarsýn á verndun íslenskrar náttúru og þarfir ferðþjónustunnar í huga.

Virðingarfyllst

Kristín L Árnadóttir

Forstjóri

Agnar Bragi Bragason

Lögfræðingur