

Aagot Vigdís Óskarsdóttir lögfræðingur¹

Umsögn um frumvarp um náttúrupassa

sem lagt var fram á Alþingi á 144. löggjafarþingi 2014-2015, 455. mál, þskj. 699.

1 Inngangur

Frumvarp til laga sem kveður á um töku gjalds fyrir aðgang að svæðum eða stöðum víðs vegar um landið vekur upp spurningar um samspil við ákvæði annarra laga sem kveða á um heimildir manna til farar um landið og dvalar þar. Hér er vísað til þeirra heimilda sem oftast eru kenndar við almannarétt en um þær er kveðið á í náttúruverndarlögum nr. 44/1999 og vatnalögum nr. 15/1923. Þær spurningar lúta m.a. að því hvort frumvarpið muni þrengja að almannaréttinum og um leið rýmka heimildir landeigenda til að setja almenningi skilyrði fyrir för og dvöl á landi sínu. Það vekur athygli að í athugasemdum við frumvarpið er ekkert vikið að þessu atriði. Við fyrstu umræðu um frumvarpið á Alþingi mátti skilja á iðnaðar- og viðskiptaráðherra að frumvarpið væri hlutlaust gagnvart samspili þessara réttinda og sú gjaldtaka sem frumvarpið mælti fyrir um breytti ekki réttarstöðunni að þessu leyti.²

Ég mun í þessari umsögn fyrst gera grein fyrir almannaréttinum og inntaki hans og tengslum við eignarrétt landeigenda. Þá mun ég víkja að umræðum á Norðurlöndunum um hugsanlegar lagabreytingar til að bregðast við vandamálu sem stafa af auknum fjölda ferðamanna. Þessu næst mun ég beina sjónum að afstöðu frumvarpsins til samspils almannaréttar og eignarréttar og síðan leggja mat á áhrif þess ef frumvarpið verður að lögum í óbreyttri mynd. Ýmsar athugasemdir mætti auk þessa gera við einstakar greinar frumvarpsins en ég mun afmarka umfjöllun mína um þau atriði sem að ofan eru nefnd.

2 Um almannarétt

2.1 Hvað er almannaréttur?

Almannaréttur er talinn vera sá réttur sem almenningi er áskilinn til frjálsra afnota af landi og landsgæðum, til farar um land og vötn o.fl. samkvæmt náttúruverndarlögum.³ Uppruna almannaréttarins á Íslandi má rekja til allt aftur til þjóðveldisaldar og er ákvæði af þessum toga að finna bæði í Grágás og Jónsbók.⁴

¹ Höfundur er lektor við háskólann á Bifröst og hefur sérhæft sig í eignarétti.

² Í framsöguræðu sinni sagði ráðherra m.a.: „...þetta er lögfræðilegt álitafni þar sem vegast á tvenn af grundvallarréttindum borgaranna; almannarétturinn, sem ég hef farið hér yfir og er varinn af náttúruverndarlögum, þó með þeim takmörkunum sem ég nefndi, og eignarrétturinn, sem varinn er af stjórnarskrá. Það verður ekki útkljáð í frumvarpi til laga um náttúrupassa. Það verður að útkljá annars staðar, fyrir dómstólum vegna þess að um þarna eru skiptar lögfræðilegar skoðanir sem ég ber virðingu fyrir.“

³ *Lögfræðiorðabók með skýringum*. Bókaútgáfan Codex og Lagastofnun Háskóla Íslands, Reykjavík 2008.

⁴ Þau ákvæði sem hér um ræðir eru einkum úr Landabrigðisþætti Grágásar 50, (sjá *Grágás, Lagasafn íslenska þjóðveldisins*. Gunnar Karlsson, Kristján Sveinsson og Mörrður Árnason sáu um útgáfuna. Reykjavík 1992) og Búnaðarbálki Jónsbókar 20, 24 og 58 (sjá *Jónsbók, Lögbók Íslendinga*. Már Jónsson tók saman. Reykjavík 2004).

Í fyrstu heildstæðu náttúruverndarlögum sem sett voru á Íslandi, lögum nr. 48/1956, voru lögfest ákvæði um almannarétt. Frumvarpið sömdu þeir Ármann Snævarr prófessor og dr. Sigurður Þórarinnsson. Af athugasemdum með frumvarpinu má skýrt ráða að ákvæði þess um almannarétt eru byggð á ályktunum frumvarpshöfunda um gildandi rétt en uppruna almannaréttarreglna rekja þeir allt til ákvæða Grágásar og Jónsbókar.⁵ Ákvæði fyrstu náttúruverndarlaganna um almannarétt fólu þannig í sér lögfestingu þeirra reglna sem taldar voru gilda í íslenskum rétti en þær byggðu á venjurétti sem verið hafði við lýði í landinu allt frá fyrstu öldum byggðar þess. Almennarétturinn á sér því langa sögu í íslenskum rétti og djúpar rætur í réttarvitund Íslendinga.

Reglur fyrstu náttúruverndarlaganna um almannarétt lutu að þremur þáttum, í fyrsta lagi að *umferð* almennings um lönd utan þéttbýlis, í öðru lagi að heimild almennings til *dvalar* á slíkum löndum í því skyni að njóta náttúrunnar og í þriðja lagi að heimild almennings til *berjatínslu*. Skýr forsenda almannaréttarins var að umgengnin ylli landeiganda eða rétthafa ekki óhagræði. Einnig var í lögum almennt ákvæði um skyldu til góðrar umgengni og varúðar svo náttúrunni yrði ekki spillt að þarflausu.

Þessi fyrstu lögfestu ákvæði um almannarétt hafa ekki tekið grundvallarbreytingum í yngri lögum og virðist sem sátt hafi ríkt um þær meginreglur sem þau hafa að geyma. Það er helst að togast hafi verið á um rétt manna til að fara um afgirt óræktuð eignarlönd í byggð og dvelja þar og hefur sá réttur hefur ýmist verið þrengur eða rýmkaður með nýjum lögum á þeirri rúmu hálfu öld sem liðin er.

2.2 Er almannaréttur séríslenskt fyrirbæri?

Almannarétturinn er ekki séríslenskt fyrirbæri. Reglur um rétt almennings til frjálsrar farar og dvalar um landsvæði í eigu annarra eru til í rétti margra ríkja. Á Norðurlöndunum eiga slíkar reglur sér langa sögu eins og á Íslandi þó misjafnt sé hvort þær eru lögfestar eða óskráðar og byggja þá á venjurétti.⁶

2.3 Takmörkun eignarréttar

Í umræðum um eignarrétt örlar gjarnan á þeim misskilningi að vernd sú sem 72. gr. stjórnarskrárinnar felur í sér leiði til þess að eignarrétturinn sé alltumlykjandi og óskerðanlegur með öllu nema bætur komi fyrir. Þetta er ekki rétt enda er viðurkennt í íslenskum rétti að eignarréttinum verði með lögum sett margvísleg takmörk án þess að bótaréttur stofnist.⁷ Þetta á ekki síst við um eignir sem hafa ríka samfélagslega þýðingu, t.d. land og auðlindir. Mörg

⁵ *Alþingistiðindi* 1955, A-deild, bls. 268-269.

⁶ Sjá hér t.d. Reusch, Marianne: *Allemannsretten*. Flux, Oslo 2012, bls. 15-16. Í Noregi eru almannaréttarreglurnar lögfestar í sérstökum lögum, lov om friluftslivet (friluftsløven) en þau eru að stofni til frá 1957 en hafa tekið breytingum. Í Svíþjóð eru almannaréttarreglurnar ólögfestar en eiga stoð í sænsku grunnlögum, regeringsformen, og til þeirra er vísað í umhverfislögum, miljöbalken nr. 1998:808. Í Damörku er almannaréttarreglurnar að finna í náttúruverndarlögum eins og hér á Íslandi, sjá naturbeskyttelsesloven, LBK 951/2013.

⁷ Sjá t.d. Björg Thorarensen: *Stjórnskipunarréttur. Mannréttindi*. Codex, Reykjavík 2008, bls. 478.

ákvæði sem skerða eignarrétt yfir landi með einum eða öðrum hætti er að finna í íslenskum lögum, m.a. í löggjöf um umhverfis- og náttúruvernd.

Fræðimenn hafa bent á að til eignar í skilningi eignarréttarákvæðis stjórnarskrárinnar verði yfirleitt ekki talin önnur fjárhagsleg réttindi en þau sem í lögfræði hafa verið talin einstaklingsréttur eða einkaréttur.⁸ Einkaréttur felur í sér rétt einhvers til að ráða framar öðrum yfir ákveðnum gæðum og njóta arðs af þeim.⁹ Í þessu felst m.a. að eigandi fer með yfirráð yfir eigninni og hefur heimild til að meina öðrum að hafa not af henni nema lög takmarki þann rétt með einhverjum hætti. Hér að framan er þess getið að íslensk lög hafa frá öndverðu heimilað almenningi frjálsa för um lönd annarra og dvöl þar, að minnsta kosti ef þau eru óræktuð og ógirt. Landeigendur hafa frá fornu fari þurft að deila tilteknum heimildum eignarréttarins með almenningi á slíkum landsvæðum. Að þessu leyti hafa réttindi landeigenda ávallt verið takmörkuð samkvæmt íslenskum rétti og þær takmarkanir verða þeir að þola bótafast. Þetta kemur t.d. skýrt fram í athugasemdum við frumvarp það er varð að fyrstu náttúruverndarlögunum, lögum nr. 48/1956.¹⁰

2.4 Er almannarétturinn ókeypis?

Af því sem rakið er hér að framan má draga þá ályktun að landeigendur á Íslandi hafi frá öndverðu ekki haft þær heimildir eða þau réttindi yfir landi, a.m.k. ógirtu og óræktuðu landi, sem getur verið grundvöllur gjaldtöku af almenningi fyrir aðgang að því. Almennarétturinn hefur og ávallt verið ókeypis, hann er samkvæmt lögum ekki háður skilyrðum öðrum en þeim að ganga vel um náttúruna og virða hagsmuni landeigenda. Landeigendur geta ekki nema með sérstakri heimild bundið réttinn öðrum skilyrðum svo sem að heimta gjald fyrir að nýta hann. Þetta er í fullu samræmi við norrænan rétt. Torgny Håstad prófessor lýsir almannaréttinum í Svíþjóð t.d. á þennan hátt:

„Allemansrätten ger alla rätt att **gratis** färdas och tillfälligt uppehålla sig på annans mark och att där tillgodogöra sig vissa naturprodukter, främst bär, svamp och inte fridlysta blommor“.¹¹ (*Leturbreyt. höf.*)

Norski fræðimaðurinn Inge Lorange Backer skrifar í grein sinni Allemansretten i dag:

„Allemansrettene er gratis. Grunneieren kan bare kreve betaling når det er hjemmel for det.“¹²

⁸ Þorgeir Örlygsson: *Kaflar úr eignarétti I*. Handrit. Reykjavík 1998, bls. 6. Sjá einnig Gaukur Jörundsson: *Um eignarnám*. Reykjavík 1969, bls. 77.

⁹ *Lögfræðiorðabók með skýringum*. Bókaútgáfan Codex og Lagastofnun Háskóla Íslands, Reykjavík 2008.

¹⁰ *Alþingistíðindi* 1955, A-deild, bls. 855-856.

¹¹ Håstad, Torgny: Behövs reformer av allemansrätten? Í Åhman, Karin (ritstj.): *Allemansrätten i förändring*. Symposium 2012. Norstedts Juridik, Stokkhólmi 2013, bls. 81.

¹² Backer, Inge Lorange: Allemansretten i dag. *Lov og Rett* 2007 (8), bls. 464. Sjá einnig: Reusch, bls. 289 og áfr.

2.5 Hverjir njóta almannaréttarins?

Samkvæmt 12. gr. náttúruverndarlaga nr. 44/1999 er *almenningi* heimil för um landið og dvöl þar í lögmætum tilgangi. Ekki verður gerður greinarmunur á Íslendingum og útendingum í því sambandi. Þá hefur fólk sem ferðast um landið í skipulögðum hópferðum sama rétt til umferðar um landið og þeir sem ferðast á eigin vegum. Í gildandi náttúruverndarlögum er sérstakt ákvæði um skipulagðar hópferðir í atvinnuskyni þar sem mælt er fyrir um að haft verði samráð við eiganda lands eða rétthafa um umferð og dvöl á landi hans og boðið að tjaldað skuli á skipulögðum tjaldsvæðum eftir því sem við verður komið. Í athugasemdum við greinina í frumvarpi því er varð að náttúruverndarlögum nr. 44/1999 segir að ákvæðinu sé á engan hátt ætlað að hafa í för með sér þrengri rétt manna sem séu í slíkum hópferðum til umferðar um landið en annarra.¹³

2.6 Aukinn fjöldi ferðamanna

Á Norðurlöndunum hefur á síðustu árum talsvert verið rætt um það hvort takmarka ætti almannaréttinn í ljósi síaukins fjölda ferðamanna og þess að ferðapjónustufyrirtæki skipuleggja í auknum mæli hópferðir á landsvæðum í eigu annarra. Fleiri lönd en Ísland glíma við þann vanda að vaxandi ferðamannastraumur skapar mikið álag á fjölsóttustu staðina þannig að náttúra þeirra liggur undir skemmdum. Það er því fjöldinn sem orsakar skaðann enda þótt hver og einn ferðamaður gangi óaðfinnanlega um og haldi sig innan þeirra marka sem lög setja almannaréttinum.¹⁴ Þannig hafa komið fram hugmyndir um að setja reglur sem skilja á milli réttinda hins einstaka ferðamanns eða almennings annars vegar og heimilda einstaklinga og lögaðila til að skipuleggja í atvinnuskyni ferðir um landsvæði í eigu annarra hins vegar.

Árið 1996 var norsku útilíflögunum breytt og meðal annars bætt við þau markmiðsgrein. Á norska þinginu var þá rædd sú tillaga að setja í greinina ákvæði þess efnis að almannarétturinn væri einstaklingsréttur og að ekki væri heimilt að skipuleggja ferðir í atvinnuskyni á landareign annarra nema með samþykki eiganda. Þessi tillaga náði þó ekki fram að ganga.¹⁵

Sænski prófessorinn Bertil Bengtsson hefur sett fram hugmynd að mögulegri útfærslu á slíkri takmörkun með viðbót við 1. mgr. 1. gr. 7. kafla sænsku umhverfislaganna (viðbótin er skáletruð):

*Naturen är tillgänglig för alla enligt vad som gäller om allemansrätten. Rätten får dock inte utnyttjas varaktigt eller intensivt i näringsverksamhet utan samtycke av den som äger eller annars innehar fastigheten.*¹⁶

Í Danmörku hefur á móta takmörkun nú þegar verið sett í reglugerð um aðgang almennings til að ferðast og dveljast í náttúrunni sem sett er með stoð í dönsku náttúruverndarlögunum. Í 7.

¹³ 123. lþ. 1998-1999, 528. mál, þskj. 848.

¹⁴ Sjá t.d. Reusch, bls. 238.

¹⁵ Sjá um þetta t.d. Bjørnvik, Arve Martin: Kommersiell utnyttelse av allmennhetens frie ferdselsrett. *Tidsskrift for Rettsvitenskap* 1999, bls 203.

¹⁶ Bengtsson, Bertil: Lagstiftning om allemansrätten? Í Åhman, Karin (ritstj.): *Allemansrätten i förändring*, bls. 102.

gr. hennar segir að þegar um er að ræða skipulagðar ferðir/starfsemi (d. aktiviteter) þurfi leyfi landeiganda ef þátttakendur eru yfir 30. Fyrir skólabecki, skáta og aðra þess háttar hópa er miðað við 50 þátttakendur.¹⁷

Sú leið að takmarka almannaréttinn á þann hátt að hann gildi ekki um skipulagðar hópferðir í atvinnuskyni opnar möguleika á að landeigendur taki gjald fyrir slíka starfsemi sem skipulögð er á þeirra landi. Það er þó ljóst að afmörkun og eftirfylgni slíkrar reglu gæti orðið talsverðum vandkvæðum bundin.¹⁸ Þetta er án efa ein ástæða þess að þessar tillögur hafa enn ekki náð fram að ganga í Noregi og Svíþjóð. Eins hefur verið bent á að reglur sem þrengja að almannaréttinum með þessum hætti gætu komið niður á frjálsum félagasamtökum t.d. ferða- og útivistarsamtökum sem taka einhvers konar lágmarksgjald fyrir þátttöku í ferðum.¹⁹

3 Afstaða frumvarps um náttúrupassa til samspils almannaréttar og eignaréttar

Frumvarp um náttúrupassa felur í sér heimildir til að taka gjald af almenningi, bæði Íslendingum og útlendingum, fyrir að fara um og dvelja á þeim stöðum sem aðild eiga að náttúrupassa. Samkvæmt athugasemdum við frumvarpið er meginhugmyndin að baki því sú „að þeir greiði sem njóti“. Það virðist augljóst að þessi stefna frumvarpsins felur í sér grundvallarbreytingu á því megininntaki almannaréttarins að almenningur eigi rétt á að fara um landið og dvelja þar til að njóta náttúrunnar án þess að greiða fyrir það gjald.

Ýmislegt í frumvarpinu bendir til þess að til grundvallar því liggi sú ályktun um gildandi rétt að landeigendum sé almennt heimilt að taka gjald fyrir aðgang að landi sínu. Hér má nefna tvö atriði:

1. Í 3. mgr. 4. gr. frumvarpsins segir að eigendum eða umsjónaraðilum ferðamannastaða sem eiga aðild að náttúrupassa sé óheimilt að taka *annað* aðgangsgjald af þeim sem þá sækja en náttúrupassa. Gagnályktun frá þessu ákvæði leiðir til þeirrar niðurstöðu að þeim sem ekki eru aðilar að náttúrupassa sé heimilt að taka gjald fyrir aðgang að sínum ferðamannastöðum. Engar skýringar eru þó í athugasemdum við greinina í frumvarpinu á því hvernig beri að túlka ákvæðið að þessu leyti.

2. Í kafla 2.2 í frumvarpinu er fjallað um mögulegar gjaldtökuleiðir þar á meðal þá að „hver innheimti fyrir sig, þ.e. landeigendur sem og ríkið [taki] upp gjaldtöku hver á sínum ferðamannastað“. Í þeirri umfjöllun er ekki gerð grein fyrir því hvernig sú leið gæti samrýmst ákvæðum náttúruverndarlaga um almannarétt og mætti af umfjölluninni ráða að hún sé talin í fullu samræmi við gildandi rétt.

Ummæli á heimasíðu iðnaðar- og viðskiptaráðuneytisins, þar sem tillagan um náttúrupassa eru kynntar, eru enn afdráttarlausari. Á síðu þar sem listaðar eru upp spurningar og svör um náttúrupassann er spurningunni hvort náttúrupassinn komi í veg fyrir gjaldtöku á einstökum

¹⁷ Bekendtgørelse om offentlighedens adgang til at færdes og opholde sig i naturen nr. 1317/2011, 1. mgr. 7. gr.: „Organiserede aktiviteter kræver ejerens tilladelse, hvis deltagerantallet overstiger 30, for aktiviteter for skoleklasser, spejdere og lignende, hvis deltagerantallet overstiger 50, selv om færdsel og ophold sker i overensstemmelse med reglerne i naturbeskyttelsesloven.“

¹⁸ Sjá hér t.d. Håstad, bls. 89, og Bjørnvik, bls. 218-221.

¹⁹ Bjørnvik, bls. 203.

ferðamannastöðum svarað svona: „Nei, einstakir landeigendur geta eftir sem áður í krafti eignarréttar síns rukkað aðgangseyri á sína staði.“²⁰ Engin rök eru þó færð fyrir þessari staðhæfingu.²¹

Umhverfisstofnun mun hafa gefið út álit sitt á því hvort gjaldtaka einstakra landeigenda standist gildandi rétt og komist að þeirri niðurstöðu að svo væri ekki.²²

Ekki er að sjá að fræðimenn sem fengist hafa við eignarétt hafi fjallað um þetta atriði eða yfirleitt talið þetta sérstakt álitaefni í íslenskum rétti enda hefur fram að þessu verið gengið út frá því, hér eins og annars staðar á Norðurlöndunum, að almannarétturinn væri ókeypis.

Með hliðsjón af því sem hér hefur verið rakið má segja að forsendur náttúrupassafrumvarpsins að því er varðar samspil almannaréttar og eignarréttar samkvæmt gildandi rétti séu afar villandi ef ekki beinlínis rangar.

4 Áhrif frumvarps um náttúrupassa á almannaréttinn

Þegar reynt er að meta áhrif náttúrupassafrumvarpsins á almannaréttinn þarf annars vegar að líta til þess hversu víðtæk og almenn gjaldtakan sem frumvarpið felur í sér er og hins vegar hvert samspil ákvæða frumvarpsins við ákvæði gildandi laga um almannarétt verður ef frumvarpið verður að lögum. Til að skoða fyrra atriðið verður að kanna í fyrsta lagi *hverjir* þurfi náttúrupassa og *hvar*.

4.1 Hverjir þurfa náttúrupassa?

Samkvæmt 2. gr. frumvarpsins skal einstaklingur sem náð hefur 18 ára aldri afla sér náttúrupassa gegn gjaldi heimsæki hann ferðamannastað á Íslandi sem á aðild að náttúrupassa, sbr. 4. gr. Undanþegnir eru þeir sem eiga lögheimili á ferðamannastað eða sækja þar vinnu svo og eigendur slíkra staða.

Meginreglan felur því í sér *skyldu* fyrir alla einstaklinga 18 ára og eldri til að afla náttúrupassa ef þeir heimsækja ferðamannastaði sem eiga aðild að náttúrupassa og er vísað til 4. gr. um afmörkun þeirra.

4.2 Hvar þarf að hafa náttúrupassa?

1. mgr. 4. gr. frumvarpsins hljóðar svo:

²⁰ <http://www.atvinnuvegaraduneyti.is/verkefni/malaflokkar/ferdathionusta/natturupassi/nr/8439>. Sótt 18. febrúar 2015.

²¹ Við fyrstu umræðu um náttúrupassafrumvarpið á Alþingi kom fram í máli iðnaðar- og viðskiptaráðherra að aflað hefði verið lögfræðilíts þar sem færð hefðu verið rök fyrir því að gjaldtaka landeigenda væri heimil. Ekki er að sjá að álit með þessari niðurstöðu hafi verið birt. Hins vegar er á sömu vefsíðu ráðuneytisins birt minnisblað lögmannsstofu sem hefur að geyma samantekt um þau ákvæði laga sem heimila gjaldtöku af ferðamönnum en þar er engin afstaða tekin til þessa álitaefnis.

²² <http://www.ruv.is/frett/telur-gjaldtöku-vid-kerid-ologmaeta>. Sótt 18. febrúar 2015. Bréfið sem hefur að geyma þessa niðurstöðu Umhverfisstofnunar virðist ekki aðgengilegt á heimasíðu stofnunarinnar.

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 aðráttarafl fyrir ferðamenn vegna náttúru og sögu, sbr. lög um landsáætlun um uppbyggingu innviða fyrir ferðamenn til verndar náttúru og menningarsögulegum minjum.

4.2.1 Hugtakið ferðamannastaður

Það sem er ákvarðandi fyrir það hvort tiltekinn staður telst ferðamannastaður í skilningi 1. mgr. 4. gr. er hvort hann hefur aðráttarafl fyrir ferðamenn vegna náttúru og sögu. Um nánari útlitun er vísað til frumvarps sem umhverfis- og auðlindaráðherra hefur lagt fram á Alþingi og fjallar um landsáætlun um uppbyggingu innviða fyrir ferðamenn. Í 2. tölul. 2. gr. þess frumvarps er hugtakið ferðamannastaður skilgreint með áþekkingu hætti og hér en jafnframt eru skilgreind þar hugtökin ferðamannasvæði og ferðamannaleið. Í skilgreiningu náttúrupassafrumvarpsins er notað orðalagið „ákveðinn skilgreindur staður“ en ekki er ljóst hvað átt er við með því. Spurning er hvort vísað er til landfræðilegrar afmörkunar eða hvort tilvísunina til frumvarps umhverfisráðherra um landsáætlun beri að skilja þannig að undir skilgreininguna falli þeir ferðamannastaðir sem aðild eiga að landsáætlun samkvæmt því frumvarpi. Í hvorugu frumvarpinu er þetta skýrt nánar. Hér verður að benda á að samkvæmt 7. gr. síðarnefnda frumvarpsins falla allar ferðamannaleiðir, ferðamannastaðir og ferðamannasvæði í eigu hins opinbera sjálfkrafa undir landsáætlun og verkefnaáætlun. Í því felst þannig ekki nánari afmörkun en í náttúrupassafrumvarpinu sjálfu.

Skilgreining 1. mgr. 4. gr. náttúrupassafrumvarpsins á hugtakinu ferðamannastaður er þannig afar opin og víð. Erfitt hlýtur að reynast að afmarka hvaða staðir falla þar undir. Jafnvel mætti færa fyrir því rök að mest allt Ísland gæti fallið undir skilgreininguna. Ekki er gert að skilyrði að *margir* ferðamenn hafi áhuga á eða heimsæki staðinn og skilja verður ákvæðið svo að öll náttúrufarsatriði geti verið forsenda þess að staðurinn hafi aðráttarafl. Sem dæmi mætti nefna víðerni en mikill áhugi virðist á þeim hjá ferðamönnum sem til Íslands koma.²³ Miðað við það mætti t.d. ætla að fjöldinn allur af stöðum á hálendi Íslands gætu talist ferðamannastaðir.

4.2.2 Ferðamannastaðir sem sjálfkrafa eiga aðild að náttúrupassa

Samkvæmt ákvæði 1. mgr. 4. gr. eiga allir ferðamannastaðir í eigu eða umsjón opinberra aðila sjálfkrafa aðild að náttúrupassa. Um þetta segir í athugasemdum við 4. gr. að með ákvæðinu sé sett fram skilgreining á þeim ferðamannastöðum sem gjaldtakan nær til, þ.e. ferðamannastaðir sem aðild eiga að náttúrupassa. Sem dæmi um skilgreinda ferðamannastaði eru nefndir Þjóðgarðarnir þrír, þ.e. Þjóðgarðurinn á Þingvöllum, Vatnajökulsþjóðgarður og Snæfellsnesþjóðgarður, og tvö friðlönd, friðland að Fjallabaki og friðland í Svarfaðardal.²⁴ Auk

²³ Sjá t.d. könnun á ferðavenjum erlendra ferðamanna sumarið 2014 Ferðamálastofa: http://www.ferdamalastofa.is/static/files/ferdamalastofa/Frettamyndir/2014/desember/2014-12-17_ferdamalastofa_erlendirferdamenn_an_vaka_maskinuskvrsla_islenska.pdf

²⁴ Það veur athygli að hér er friðland að Fjallabaki nefnt sem dæmi um *ferðamannastað*. Í athugasemdum við 2. gr. landsáætlunarfrumvarpsins er friðland að Fjallabaki nefnt sem dæmi um *ferðamannasvæði* en

Þess er nefnt að staðir í umsjón Skógræktar ríkisins og Landgræðslu ríkisins gætu talist skilgreindir ferðamannastaðir.

Samkvæmt skilgreiningunni eiga í fyrsta lagi allir ferðamannastaðir í *eigu opinberra aðila* sjálfkrafa aðild að náttúrupassa. Það þýðir að allir staðir í þjóðlendum sem fallið geta undir skilgreiningu ákvæðisins á hugtakinu ferðamannastaður eru sjálfkrafa hluti af náttúrupassafyrirkomulaginu. Það sama á við um alla slíka á eignarlöndum í eigu ríkis og sveitarfélaga.

Í öðru lagi eiga aðild að náttúrupassa allir ferðamannastaðir í *umsjón opinberra aðila*. Það þýðir að ferðamannastaðir á landsvæðum í eigu einkaaðila sem eru í umsjón opinberra aðila eru sjálfkrafa aðilar að náttúrupassa. Ekki er nánar útlistað í athugasemdum við greinina í frumvarpinu hvað átt er við með umsjón opinberra aðila. En eins og áður segir eru þar nefndir sem dæmi staðir í umsjón Skógræktar ríkisins og Landgræðslu ríkisins. Hér hlýtur einnig að þurfa að líta til staða sem teljast til *náttúruverndarsvæða* en samkvæmt 28. gr. náttúruverndarlaga nr. 44/1999 eru þau í umsjón Umhverfisstofnunar nema annað sé tekið fram í lögum. Náttúruverndarsvæði eru samkvæmt skilgreiningu í 3. gr. náttúruverndarlaga:

- a) friðlýst svæði, þ.e. þjóðgarðar, friðlönd, fólkvangar og náttúruvætti,
- b) önnur svæði og náttúrumyndanir á náttúruminjaskrá og
- c) afmörkuð svæði á landi og sjó sem njóta verndar samkvæmt öðrum lögum vegna náttúru eða landslags.

Ætla má að flest þessara svæða falli undir þá lýsingu að hafa aðdráttarafi fyrir ferðamenn vegna náttúru og geti því talist til ferðamannastaða í skilningi náttúrupassafrumvarpsins. Margir þeirra eru í eigu opinberra aðila og falla af þeim sökum sjálfkrafa undir náttúrupassa. Sumir eru hins vegar í eigu einkaaðila. Til að gefa hugmynd um fjölda náttúruverndarsvæða má geta þess að friðlýst svæði á Íslandi eru rúmlega 100 og önnur svæði á náttúruminjaskrá (sbr. b-liður í upptalningunni hér að framan) eru rúmlega 330 talsins.²⁵

Eins og áður segir er í 2. gr. frumvarpsins kveðið á um skyldu fyrir alla einstaklinga sem náð hafa 18 ára aldri að afla sér náttúrupassa gegn gjaldi ef þeir heimsækja þá staði sem geta fallið undir afmörkun 1. mgr. 4. gr. Skyldan er fortakslaus og hvergi í frumvarpinu er kveðið á um undanþágu frá henni varðandi einhverja þá staði sem falla undir hina víðu afmörkun ákvæðisins.

4.2.3 Ferðamannastaðir sem geta sótt um aðild að náttúrupassa

Samkvæmt 2. mgr. 4. gr. náttúrupassafrumvarpsins geta ferðamannastaðir í eigu annarra en opinberra aðila orðið aðilar að náttúrupassakerfinu og verða þá að sækja um það til Ferðamálastofu.²⁶ Í texta ákvæðisins er reyndar ekki getið um staði í *umsjón* opinberra aðila en eins og áður er rakið eiga þeir sjálfkrafa aðild að náttúrupassanum, sbr. 1. mgr. 4. gr. Hlýtur

Landmannalaugar og Hrafninnusker nefnd sem dæmi um ferðamannastaði innan þess svæðis. Hér virðist því ekki fullkomið samræmi.

²⁵ <http://ust.is/einstaklingar/nattura/natturuminjaskra/>

²⁶ Ástæða er til að gera athugasemd við orðalagið að „staðir“ geti sótt um aðild. Staðir geta sem slíkir ekki verið aðilar að réttindum eða borið skyldur.

því að verða að ætla að ákvæði 2. mgr. 4. gr. taki eingöngu til ferðamannastaða sem hvorki eru í eigu eða umsjón opinberra aðila.

Ferðamálastofa skal samkvæmt ákvæðinu taka ákvörðun um aðild á grundvelli þeirra markmiða sem fram koma í 1. gr. frumvarpsins og skilgreiningar á ferðamannastað skv. 1. mgr. Ekki eru frekari leiðbeiningar um grundvöll ákvarðanatöku Ferðamálastofu.

Hér að framan var bent á það að skilgreiningin á hugtakinu ferðamannastaður er afskaplega víð og lítt afmarkandi og veitir því ekki skýrar leiðbeiningar um það hvaða staði kæmi til álita að samþykkja inn í náttúrupassakerfið. Ekki verður séð að markmiðsákvæði frumvarpsins veiti þar mikla hjálp. Hafa verður í huga að ákvörðun Ferðamálastofu um aðild að náttúrupassakerfinu er í eðli sínu stjórnvaldsákvörðun í skilningi 2. mgr. 1. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Það er því óheppilegt að ekki séu skýrari leiðbeiningar um þau sjónarmið sem Ferðamálastofa ætti að byggja ákvarðanir sínar um aðild að kerfinu á.

4.3 Listi Ferðamálastofu samkvæmt 4. mgr. 4. gr.

Í 4. mgr. 4. gr. náttúrupassafrumvarpsins segir að Ferðamálastofa skuli á hverjum tíma halda úti uppfærðum og aðgengilegum lista yfir þá ferðamannastaði á Íslandi sem eiga aðild að náttúrupassa í samræmi við 1. og 2. mgr. Samkvæmt orðalagi ákvæðisins ætti listi Ferðamálastofu að ná til allra þeirra staða sem hægt er að fella undir skilgreiningu 1. mgr. 4. gr. og þeirra staða sem samþykktir yrðu inn í kerfið á grundvelli 2. mgr.

Það mætti ráða af athugasemdum við frumvarpið og af framsöguræðu iðnaðar- og viðskiptaráðherra þegar hún mælti fyrir frumvarpinu að það væri lagt í vald Ferðamálastofu að velja þá staði sem fara eigi á listann, að minnsta kosti til að byrja með og að stofan geti svo aukið við hann samkvæmt eigin mati á því hvert aðráttarafl staðanna er.

Í almennum athugasemdum við frumvarpið (kafla 3.1) segir að á fyrstu árum gildistíma náttúrupassa, megi gera ráð fyrir að á lista yfir ferðamannastaði sem eiga aðild að náttúrupassa verði taldir upp *helstu* ferðamannastaðir á landinu. „Þegar fram í [sæki megi] búast við að fleiri ferðamannastaðir bætist á listann, bæði í opinberri eigu og einkaeigu, þ.e. eftir því sem uppbyggingu nýrra ferðamannastaða [miði] áfram.“ Þessi ummæli eru ekki í samræmi við eðlilega orðskýringu ákvæða frumvarpsins. Eins og að framan er getið verður orðalag 1. mgr. 4. gr. vart skilið öðruvísi en svo að ótal margir staðir á Íslandi séu sjálfkrafa hluti náttúrupassakerfisins og og ekkert kemur fram í frumvarpinu um heimild Ferðamálastofu til að þrengja þá afmörkun frumvarpsins með einhverjum hætti, til dæmis með því að miða hana við uppbyggingu staðanna, ástand þeirra eða fjölda ferðamanna sem þangað sækja.

Þegar iðnaðar- og viðskiptaráðherra mælti fyrir frumvarpinu sagði hún eftirfarandi um það á hvaða stöðum yrði krafist náttúrupassa: „Þetta eru tíu til tólf staðir sem við vitum svona í meginráttum hverjir eru. Þetta eru þeir staðir þar sem ásókn ferðamanna er þegar mikil. [...] Þetta eru staðir eins og Gullfoss, Skógafoss, Dimmuborgir, Skaftafell og já Þingvellir.“²⁷ Hér virðist það sama uppi á teningnum, ummælin samrýmast ekki eðlilegri orðskýringu

²⁷ 144. lþ. 2014-2015, 455. mál, 59. fundur 29. jan. 2015.

frumvarpsins. Það kann að vera að ráðherrann eigi við að eftirlitsmenn verði eingöngu á þessum stöðum til að byrja með en það breytir ekki því að skylda til að hafa náttúrupassa nær til miklu fleiri staða.

4.4 Samspil ákvæða um náttúrupassa og ákvæða náttúruverndarlaga um almannarétt

Yrði frumvarp um náttúrupassa að lögum myndu þau ganga framur gildandi náttúruverndarlögum nr. 44/1999. Bæði leiðir það af því að þau myndu teljast sérlög gagnvart almennum ákvæðum gildandi náttúruverndarlaga um almannarétt (reglan um *lex specialis*) og einnig af því að yngri lög ganga almennt framur eldri lögum (reglan um *lex posterior*).

Hér er hins vegar einnig á það að líta að samþykkt hafa verið ný náttúruverndarlög sem hafa enn ekki tekið gildi. Samkvæmt ákvörðun Alþingis munu þau taka gildi 1. júlí 2015. Nýju náttúruverndarlögin hafa að geyma sambærileg ákvæði um almannarétt og gildandi lög þó svolitlar breytingar hafi verið gerðar. Yrði frumvarp um náttúrupassa að lögum og tæki gildi áður en að gildistöku nýrra náttúruverndarlaga kæmi vaknar aftur spurningin um forgang og hvort ný náttúruverndarlög myndu við gildistöku sína ganga framur á grundvelli *lex posterior* reglunnar. Því er til að svara að í íslenskum rétti hefur verið litið þannig á að þegar forgangsreglurnar *lex posterior* og *lex specialis* takast á gildi almennt að sérregla í eldri lögum víki til hliðar almennri reglu yngri laga nema sérstök sjónarmið leiði til annarrar niðurstöðu.²⁸ Ákvæði nýrra náttúruverndarlaga um almannarétt myndi samkvæmt þessu ekki haggja við ákvæðum laga um náttúrupassa.

5 Niðurstaða

Hér hefur verið fjallað um frumvarp iðnaðar- og viðskiptaráðherra um náttúrupassa. Bent hefur verið á að eðlileg lögskýring 1. og 2. mgr. 4. gr. frumvarpsins leiði til þeirrar niðurstöðu að gjaldskyldan sem frumvarpið kveður á um sé afar víðtæk. Hér skiptir máli annars vegar hversu víð skilgreining hugtaksins ferðamannastaður í frumvarpinu er og hins vegar hvernig ákvæðin um aðild að náttúrupassanum eru sett fram.

Í reynd er gjaldskyldan svo víðtæk að spurning er hvort meginreglunni um frelsi almennings til farar um óræktað land og dvalar þar verði ekki í reynd kastað fyrir róða verði frumvarpið að lögum. Í umræðum um frumvarpið hefur verið bent á að gjaldið fyrir náttúrupassann sé ekki hátt og þar með sé fyrirkomulagið ekki mjög íþyngjandi fyrir landsmenn. Í því sambandi verður að benda á að fjárhæð gjaldsins skiptir ekki meginmáli þegar metin eru áhrif frumvarpsins á almannaréttinn. Fyrirkomulagið sem það mælir fyrir um felur í sér grundvallarbreytingu á réttindum almennings sem viðurkennd hafa verið frá upphafi byggðar á Íslandi. Hætt er við að svo afgerandi skerðing eins og sú sem felst í frumvarpinu myndi fela í sér endalok þessa forna réttar.

Í umsögninni var vikið að hugmyndum sem fram hafa komið á Norðurlöndunum um það hvernig hægt væri að bregðast við þeim vanda sem skapast af síauknum ágangi á vinsæla

²⁸ Davíð Þór Björgvinsson: Lögskýringar. Háskólinn í Reykjavík og JPV útgáfa 2008, bls. 230.

ferðamannastaði og veldur jafnvel náttúruspjöllum auk óhagræðis fyrir landeigendur. Þær hugmyndir eiga það sammerkt að standa vörð um kjarna almannaréttarins. Enn hafa þær þó ekki leitt til lagabreytinga í Noregi og Svíþjóð enda þarf að skoða rækilega afleiðingar slíkra breytinga áður en í þær er ráðist, m.a. fyrir almenning, landeigendur, ferðaþjónustuna, skóla og frjáls félagasamtök.

Frumvarp um náttúrupassa snertir m.a. mikilvæg réttindi almennings. Ekki er að sjá að afleiðingar þess hafi verið metnar að öðru leyti en því sem snýr að efnahagslegum þáttum. Nauðsynlegt er að ígrunda slíka lagasetningu mun betur en virðist hafa verið gert við samningu þessa frumvarps. Tel ég því mjög varhugavert að samþykkja það.

Reykjavík, 20. febrúar 2015

Aagot Vigdís Óskarsdóttir

Skrifstofa Alþingis
Bt. Nefndasviðs
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík
nefndasvid@althingi.is

Akureyri 27. febrúar 2015

Á fundi stjórnar Akureyrarstofu 26. febrúar s.l. var tekin fyrir beiðni frá Atvinnuveganefnd Alþingis, dags. 6. febrúar 2015 þar sem óskað er umsagnar sveitarfélagsins á frumvarpi til laga um náttúrpassa (heildarlög), 455. mál. Á fundinum var undirritaðri falið að senda inn umsögn fyrir hönd nefndarinnar.

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um náttúrpassa

Mál: 455 - Þskj.: 699

Mikilvægt er að lagt verði fram frumvarp á Alþingi sem tryggji fjármagn til verndunar og uppbyggingar ferðamannastaða á Íslandi. Ókostir náttúrpassa eru þó margvíslegir og svo miklir að undirrituð telur nauðsynlegt að kannað verði hvort ekki séu aðrar gjaldtökuleiðir færar.

Undirrituð lýsir áhyggjum vegna almannaréttarins sem passahugmyndin brýtur freklega gegn og geldur varhug við því fordæmi sem gefið er fyrir einkaaðila að krefja fólk um gjald fyrir aðgang að náttúru landsins.

Óásættanlegt er að gjald sem innheimtist með þessum hætti renni í ríkissjóð ef ekki er hægt að tryggja að fénu sé öllu og óskiptu varið til verndunar og uppbyggingar ferðamannastaða á Íslandi.

Leita þarf annarra leiða til að afla fjár og tryggja gagnsæi í umsýslu fjármuna og úthlutun þeirra.

Bestu kveðjur,

María H. Tryggvadóttir
Verkefnastjóri ferðamála / Project Manager for Tourism

Akureyrarstofa / VisitAkureyri
Menningarhúsið Hof
Strandgötu 12
IS- 600 Akureyri, Iceland



Nefndasvið Alþingis
við Austurvöll
150 REYKJAVÍK

Reykjavík, 18.02.2015
Tilvísun: 201502-0006

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um náttúrupassa

Alþýðusamband Íslands hefur fengið til umsagnar frumvarp til laga um náttúrupassa. Náttúrupassa er ætlað að afla tekna í ríkissjóð sem ætlunin er að rádstafa í uppbyggingu og verndun ferðamannastaða auk eflingar öryggis ferðamanna. Það er flestum ljóst að hröð fjölgun ferðamanna hér á landi undanfarin ár hefur verið án hliðstæðu og orðið til þess að auka ágang um viðkvæm svæði í íslenskri náttúru. Alþýðusambandið tekur undir þau sjónarmið og mikilvægi þess að fjárfesta í uppbyggingu ferðamannastaða. ASÍ hefur lagt áherslu á mikilvægi sterkra innviða í atvinnu- og byggðaðróun, t.d. samgangna, fjarskipta og orkuflutnings.

Við öflun tekna til fyrrgreindrar uppbyggingar eru nokkrar leiðir færar, hver með sína kosti og galla, en auk náttúrupassa hafa komugjöld og gistináttarskattur helst verið nefnd. ASÍ leggur áherslu á að slík gjaldheimta þurfi að vera einföld, skilvirk og á breiðum grunni en um leið að um hana ríki víðtæk sátt.

Það er mat ASÍ að náttúrupassi sé síst af þeim leiðum sem færar eru. Í fyrsta lagi er náttúrupassinn viðsnúningur frá almannaréttinum, þ.e.a.s. því að mönnum sé heimilt að fara um og njóta náttúru Íslands án þess að greiða fyrir það gjald. Í öðru lagi er náttúrupassinn nýtt gjald, og bætist því við, og flækir núverandi gjaldtöku ferðamanna. Í þriðja lagi þarfnast náttúrupassinn fjárfestingar í yfirbyggingu, kynningu og markaðsetningu en ekki síður fjármuna til reksturs þess eftirlits sem nauðsynlegt er til að ferðamenn framfylgi lögnum. Slíkt eftirlit gæti reynst bæði flókið og kostnaðarsamt og eftir því sem það er aukið, þeim mun meiri skerðir það upplifun ferðamanna.

ASÍ telur að gistináttarskattur, komugjöld eða blönduð leið beggja sé heppilegri, einfaldari og skilvirkari leið til að ná framangreindum markmiðum. Þó ber að hafa í huga að komugjöld myndu hafa áhrif til hækkunar á verði á flugi innanlands.

Sú hætta er fyrir hendi að án víðtækrar sáttar um gjaldheimtu verði til brotkennt, tvöfalt kerfi þar sem hluti fellur undir náttúrupassa og hluti innheimtir sjálfstætt gjald. Í slíku kerfi er hætta á því að gjaldheimtan rýri upplifun ferðamanna sem hefði neikvæð áhrif á atvinnugreininna til lengri tíma litið.

f.h. ASÍ
Róbert Farestveit
Hagfræðingur

Árni Davíðsson
Suðurbraut 1
200 Kópavogur
netfang: arnid65@gmail.com

Kópavogur , 2. mars 2015

Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Umsögn um frumvarp til náttúrupassa, 455. mál, 144. löggjafarþing.

Undirritaður mælir með því að þetta frumvarp verði ekki samþykkt á Alþingi.

Ástæðan er sú að frumvarpið er ekki líklegt til að ná settum markmiðum um verndun náttúru Íslands. Það er fyrst og fremst frumvarp um nefskatt til að afla tekna í ríkissjóð til að standa undir framkvæmdum við ferðamannastaði. Það er þó alls ekki visst að skatttekjurnar skili sér í lögbundin verkefni samkvæmt frumvarpinu.

Náttúrupassinn er óþarfur því það má auðveldlega afla fjármuna til uppbyggingar ferðamannastaða með hærri virðisaukaskatti á ferðaþjónustu, með gistináttagjaldi og með gjaldtöku fyrir veitta þjónustu á ferðamannastöðum. Það er að mínum dómi mun betra að fara blandaða leið skattlagningar og gjaldtöku fyrir veitta þjónustu til að afla nauðsynlegra fjármuna til uppbyggingar og reksturs á ferðamannastöðum. Það er órökrétt og gengur gegn rétti íslendinga til ferða um eigið land að leggja á nefskatt til að greiða fyrir ágang ferðamanna. Ferðamennirnir sjálfir og ferðamannaiðnaðurinn á að greiða fyrir nauðsynlega vernd og stjórnun vegna ágangs en ekki landsmenn allir. Alþingi ætti að tryggja nægilegt fjármagn þar sem þjónustugjöldum sleppir til að standa undir nauðsynlegum verndaraðgerðum af skattfé. Það eru ekki rök með náttúrupassa að tekjustofninn sé markaður í þessu frumvarpi því ólíklegt er að Alþingi veiti þessum mörkuðu tekjum í aðgerðir til uppbyggingar og reksturs ferðamannastaða í fjárlögum.

Á fjölsóttum ferðamannastöðum er straumur ferðamanna nægur til að standa undir allri nauðsynlegri uppbyggingu með því einu að taka eðlileg gjöld fyrir afnot af nauðsynlegri þjónustu, sem eru fyrst og fremst bílastæði og salerni. Eðlilegt væri að tekið væri gjald fyrir bílastæði fyrir einkabíla og rútabíla og gæti það gjald auðveldlega staðið undir uppbyggingu og rekstri bílastæða, salerna, sorphirðu og nauðsynlegra göngustíga um svæðið. Annar rekstur og gæsla gæti verið kostaður af skattfé en sennilega dugar gjaldtaka af bílastæðum og aðrar rekstrartekjur fyrir kostnaði við rekstur og gæslu á fjölsóttum ferðamannastöðum. Stjórnsýsla og fræðsla gæti verið kostuð af skattfé. Sem dæmi um þessa staði má nefna Þingvellir, Geysir, Gullfoss, Skógafoss, Landmannalaugar, Hveravellir, Skaftafell, Jökulsárlón, Dettifoss o.fl.

Á fásóttari ferðamannastöðum er uppbygging göngustíga og rekstur og gæsla mun stærri hluti af uppbyggingu og rekstri náttúruþerlu en bílastæðin og salernin. Þar þarf að koma til framlag úr ríkissjóði til að standa undir uppbyggingu og rekstri til að koma í veg fyrir náttúruspjöll. Ef tekið er sanngjarnt gjald fyrir afnot af veittri þjónustu á fjölsóttum ferðamannastöðum þarf ekki að leggja þeim stöðum til fé úr ríkissjóði og verður þá mun meira eftir til uppbyggingar og reksturs á fáfarnari ferðamannastöðum. Þá ætti að vera nægilegt fjármagn til staðar til að tryggja verndun þessara staða af fjárlögum.

Tillögur:

1. Til að fara blandaða leið gjaldtöku fyrir veitta þjónustu og aukinna skatttekna af ferðamönnum mælir undirritaður með að útbúið verði nýtt frumvarp um stjórnun og miðlun skatttekna til ferðamannastaða og gjaldtöku fyrir veitta þjónustu á ferðamannastöðum. Það frumvarp ætti að miða að því að hafa góða stjórn á ferðamannastöðum, að tryggja að gjaldtaka verði ekki umfram kostnað og að komið verði í veg fyrir náttúruspjöll vegna ágangs ferðamanna. Það frumvarp getur hvort heldur sem er gert ráð fyrir nýjum sérlögum eða breytingum á núgildandi lögum til að ná fram þessum markmiðum.
2. Einnig mælir undirritaður með að gerð verði smávægileg breyting á umferðarlögum til að hafa stjórn á og heimila gjaldtöku af bílastæðum á fjölsóttum ferðamannastöðum í dreifbýli. Þessi tillaga er eftirfarandi.

Lagt er til að þéttbýlishugtök verði felld brott úr 2. mgr. 83. gr. umferðarlaga: „Í kaupstað eða kauptúni er sveitarstjórn heimilt, að fengnu samþykki lögreglustjóra, að setja reglur um notkun stöðureita og gjald fyrir hana.“ Málsgreinin verði svona:

„Sveitarstjórn er heimilt, að fengnu samþykki lögreglustjóra, að setja reglur um notkun stöðureita og gjald fyrir hana.“

Skýring:

Eins og orðalagið er í núverandi lögum má líta svo á að sveitarstjórn sé óheimilt að setja reglur um notkun stöðureita í dreifbýli. Nauðsynlegt getur verið að hafa reglur um bifreiðastöður á ákveðnum svæðum í dreifbýli í kringum fjölsóttu ferðamannastaði. Á fjölsóttum ferðamannastöðum er nauðsynlegt að reisa umfangsmikil og dýr mannvirki til að taka á móti ferðamönnum, fyrst og fremst eru það bílastæði og salerni. Það er ekki nema eðlilegt að notendur þessarar þjónustu greiði fyrir hana t.d. með stöðugjaldi fyrir bifreiðar. Göngustígar og önnur aðstaða er tiltölulega lítill hluti kostnaðar við móttöku ferðamanna á fjölsóttum ferðamannastöðum. Reglur um bifreiðastöður á skilgreindu svæði í kringum þessa ferðamannastaði eru nauðsynlegar til að hindra að bílum sé lagt meðfram þjóðvegum og utanvegum. Stjórnlaus lagning bíla í kjölfar gjaldtöku mundi fylgja talsverð slyshætta við þjóðvegi og landspjöll vegna utanvegaaksturs. Kosturinn við þessa gjaldtöku er að hún mundi ekki takmarka frjálst aðgengi almennings að ferðamannastöðum þar sem hún væri eingöngu hugsuð sem gjaldtaka fyrir veitta þjónustu en ekki sem gjald fyrir aðgang að náttúruperlu.

Ég er tilbúin að koma á fund fjárlaganefndar og svara spurningum.



Árni Davíðsson

Nefndasvið Alþingis
Atvinnuveganefnd
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

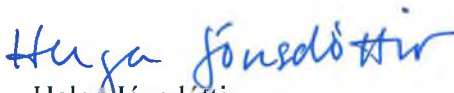
Reykjavík, 20. febrúar 2015

Efni: Umsögn BSRB um frumvarp til laga um náttúrupassa, þskj. 699-455. mál.

BSRB hefur fengið til umsagnar frumvarp til laga um náttúrupassa. Með frumvarpinu er lagt til að Ferðamálastofu verði veitt heimild til að innheimta sérstakt gjald af ferðamönnum sem heimsækja ferðamannastaði á Íslandi með útgáfu náttúrupassa. Markmiðið með útgáfu náttúrupassa, eftir því sem segir í frumvarpinu, er að afla tekna til að stuðla að verndun náttúru Íslands með nauðsynlegri uppbyggingu, viðhaldi og verndun ferðamannastaða og tryggja framlög til öryggismála ferðamanna.

BSRB telur ýmsa ágalla á þessari tillögu um sérstakan náttúrupassa sem felur í sér að greiða þurfi sérstaklega fyrir aðgang að ferðamannastöðum hér á landi. BSRB telur að um rétt almennings til þess að heimsækja ferðamannastaði og íslenska náttúru skuli almanna-réttur lagður til grundvallar svo sem verið hefur yfir lengri tíma. BSRB telur að stjórnvöld hafi úr öðrum leiðum að velja, til að fjármagna nauðsynlega uppbyggingu til að vernda megi náttúru Íslands, en þá að óska sérstakrar greiðslu af hálfu ferðamanna fyrir aðgang að náttúru Íslands ella sæti þeir stjórnvaldssektum.

Fyrir hönd BSRB



Helga Jónsdóttir
framkvæmdastjóri



Alþingi

*Austurstræti 6-8
150 Reykjavík*

Reykholti, 11. mars 2015
1503002 VV

Efni: Tölvuskeyti frá nefndarsviði Alþingis, dags. 9. febrúar 2015; frumvarp til laga um náttúrupassa (455. mál).

Byggðráð Bláskógabyggðar tók erindið fyrir á fundi sínum þann 27. febrúar 2015 og var eftirfarandi bókað við afgreiðslu þess:

Tölvuskeyti frá nefndarsviði Alþingis, dags. 9. febrúar 2015; frumvarp til laga um náttúrupassa (455. mál).

Byggðaráð Bláskógabyggðar tekur undir umsögn og athugasemdir Sambands íslenskra sveitarfélaga um umrætt frumvarp, sem dagsett var þann 20. febrúar 2015.

Þessi afgreiðsla byggðaráðs var síðan staðfest af sveitarstjórn Bláskógabyggðar þann 5. mars 2015.

Virðingarfyllst,

Valtýr Valtýsson
Sveitarstjóri Bláskógabyggðar

Á fundi sveitarstjórnar Dalabyggðar 17. febrúar sl. var fjallað um ofangreint frumvarp. Eftirfarandi var bókað:

„Með frumvarpinu er lagt til að Ferðamálastofu verði veitt heimild til innheimtu sérstaks gjalds af ferðamönnum sem heimsækja ferðamannastaði á Íslandi með útgáfu náttúrupassa. Markmiðið með útgáfu náttúrupassa er að afla tekna til að stuðla að verndun náttúru Íslands með nauðsynlegri uppbyggingu, viðhaldi og verndun ferðamannastaða.

Gert er ráð fyrir að allir ferðamannastaðir í eigu eða umsjón opinberra aðila eigi sjálfkrafa aðild að náttúrupassa. Gert er ráð fyrir að Ferðamálastofa annist eftirlit með því að gestir ferðamannastaða séu með náttúrupassa og leggi á stjórnvaldssekt ella.

Aðrar leiðir sem ræddar hafa verið til að afla fjár til viðhalds og uppbyggingar ferðamannastaða eru komu- eða brottfarargjald eða hækkað gistináttagjald.

Fram kemur í greinargerð að sá galli sé við komu- eða brottfaragjald að það þurfi að leggja jafnt á innanlandsflug sem millilandaflug. Einnig kemur fram að gildandi gistináttaskatt þurfi að hækka úr 100 kr. pr. gistináttaeiningu í 200 kr. pr. gistinótt til að ná sambærilegum tekjum og með útgáfu náttúrupassa.“

Sveitarstjórn Dalabyggðar leggst gegn samþykkt laga um náttúrupassa og leggur til að gistináttaskattur verði nýttur til að ná markmiðum um aukið fjármagn til viðhalds og uppbyggingar ferðamannastaða.

Þetta tilkynnist hér með.

Með kveðju,
Sveinn Pálsson
Sveitarstjóri Dalabyggðar

Umsögn

um frumvarp til laga um náttúrupassa

Frá meiri hluta efnahags- og viðskiptanefndar.

Hinn 6. febrúar sl. barst efnahags- og viðskiptanefnd beiðni frá atvinnuveganefnd um umsögn um frumvarp til laga um náttúrupassa.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Ólöfu Ýri Atladóttur og Helenu Karlsdóttur frá Ferðamálastofu, Pétur Reimarsson frá Samtökum atvinnulífsins og Helgu Árnadóttur frá Samtökum ferðaþjónustunnar.

Efnahags- og viðskiptanefnd hefur í sinni athugun einkum horft til tekjuöflunarhlíðar málsins og velt fyrir sér kostum og göllum við mismunandi gjaldtökuleiðir.

Með frumvarpinu er lagt til að Ferðamálastofu verði veitt heimild til innheimtu sérstaks gjalds af ferðamönnum sem sækja ferðamannastaði á Íslandi með útgáfu náttúrupassa. Markmiðið með útgáfu náttúrupassa er að afla tekna til að stuðla að verndun náttúru Íslands með nauðsynlegri uppbyggingu, viðhaldi og verndun ferðamannastaða. Einnig er frumvarpinu ætlað að tryggja framlög til öryggismála ferðamanna en m.a. hafa útköllum vegna slysa á ferðamönnum fjölgað verulega samhliða fjölgun ferðamanna í landinu.

Á fundum nefndarinnar kom fram stuðningur við það markmið frumvarpsins að vernda náttúru og stuðla að nauðsynlegri uppbyggingu, viðhaldi og verndun ferðamannastaða. Það komu fram verulegar efasemdir um þá útfærslu á fjármögnun sem frumvarpið felur í sér.

Fram komu áhyggjur af því að umsýslukostnaður sé verulega vanmetinn í frumvarpinu en áætlaðar tekjur af náttúrupassa voru taldar ofmetnar. Það er talið vafasamt að 15.000 kr. sekt hafi tilætlaðan fælingarmátt og kostnaðarsamt geti orðið að innheimta sektir. Einnig var bent á að til að ná tilætluðum árangri þarf að ráðast í umfangsmikla og kostnaðarsama auglýsinga- og markaðsherferð á öllum helstu stöðum þar sem hægt verður að kaupa passann, svo sem. á flugvöllum, í flugvélum, á ferðaskrifstofum, upplýsingamiðstöðvum fyrir ferðamenn o.s.frv. Meiri hlutinn telur tilefni til að láta meta nánar kostnað við markaðssetningu, sölu og eftirlit með náttúrupassanum.

Náttúrupassinn samkvæmt framlögðu frumvarpi telst vera ríkistekjur sem markaðar eru í lögum um Framkvæmdasjóð ferðamannastaða, nr. 75/2011. Fram komu í nefndinni athugasemdir um hvort markaðar tekjur fái yfirleitt staðist í ljósi þess að Alþingi hefur fjárveitingarvald og að ekkert gjald má greiða af hendi nema heimild sé til þess í fjárlögum eða fjárukaalögum, sbr. 41. gr. stjórnarskrár. Gistináttgjaldið er líka markaður tekjustofn og það verður aflagt að samþykktu frumvarpinu.

Tekjur ríkissjóðs af ferðaþjónustunni hafa aukist verulega undanfarin ár, og kom það sjónarmið fram að tekjur af náttúrupassa væru í þeim samanburði fremur litlar. Með samþykkt fjárlaga í desember og tengdum skattkerfisbreytingum er ljóst að ferðaþjónustan er, með heildstæðari hætti en fyrr, að fara inn í virðisaukaskattskerfið. Virðisaukaskattur á gistingu og veitingar hefur hækkað úr 7% í 11% og sala hvers kyns afþreyingar til ferðamanna verður virðisaukaskattsskyld um næstu áramót. Ferðaþjónustuaðilar benda á að þessar stóruauknu skatttekjur af ferðaþjónustu eigi að duga ríkinu til að tryggja fjármagn til uppbyggingar á innviðum tengdum ferðaþjónustu. Þeir benda jafnramt á að það sé góður fjárfestingarkostur fyrir ríkið að bæta innviði ferðaþjónustunnar til að treysta grundvöll

frekari skatttekna í framtíðinni af komu ferðamanna. Einnig var bent á að greinin skilar nú meiri gjaldeyristekjum en aðrar atvinnugreinar.

Efnahags- og viðskiptanefnd ræddi nokkuð á fundum sínum það gistináttagjald sem fyrir er og skoðaði jafnframt fyrirkomulag slíkra gjalda í öðrum löndum. Ljóst er að einhvers konar gistináttagjald eða borgargjald (City tax) er að ryðja sér hratt til rúms sem þekkt fyrirkomulag. Ferðamenn eru því vanir slíkri gjaldtöku.

Gistináttagjald er einfalt í innheimtu og verður lág upphæð í hlutfalli við hóteldreikning en hlutfallslega hátt hlutfall af ódýrari gistingu svo sem tjaldsvæðum. Gistinætur á hótelum voru að 85% hluta erlendir gestir að ótöldum gestum á skemmtiferðaskipum. Með gistináttagjaldi verða engin útgjöld við kynningarherferð og eftirlitsmenn um landið og því hægt að láta þann kostnað renna til þarfari verkefna.

Fram kom gagnrýni á að núverandi útfærsla gistináttagjalds sé of flókin. Fram komu þau sjónarmið að það ætti að koma til greina að viðhalda í stað upptöku náttúrupassans einhvers konar gistináttagjaldi en þá í einfaldaðri mynd, t.d. að hafa fast gjald á gistinótt hvers einstaklings. Rök standa til þess að slíkt gjald sé í einhverjum þrepum miðað við verð og gæði þeirrar gistingar sem er í boði, lægra gjald á gistiheimili en á hóteli o.s.frv., en vega verður kosti þess á móti sjónarmiðum um að hafa gjaldtökuna sem einfaldasta. Gistináttagjald (City tax) má einnig leggja á farþega skemmtiferðaskipa sem hafa hér viðlegu.

Það er mat meiri hlutans að viðkomandi sveitarfélag eigi að fá hlutdeild í því gistináttagjaldi sem þar innheimtist, með hliðsjón af þeim kostnaði sem óhjákvæmilega leggst á sveitarfélög sem mikill fjöldi ferðamanna heimsækir.

Loks ræddi nefndin aðrar mögulegar tekjuöflunarleiðir eins og bílastæða- og þjónustugjöld og telur að skoða eigi slíkt sem vænlega framtíðartekjuöflunarkosti á viðkvæmustu og fjölsóttustu ferðamannastöðunum. Þá kemur að sjálfsgöðu einnig til greina að deila þeim tekjum að einhverju leyti með viðkomandi sveitarfélögum eða heimaadilum. Það er kostur við bílastædagjald og aðgangshlið að snyrtingum, að slíkt kerfi getur verið alsjálfvirkt og þarfnast ekki starfsfólks á vöktum, sem getur verið mjög dýrt. Meiri hlutinn beinir því til atvinnuveganefndar að kanna hvort laga- eða reglugerðarbreytinga sé þörf til þess að slík lausn geti nýst til uppbyggingar á ferðamannasvæðum.

Það má hugsa sér lausn á málinu á þeim grunni að gistináttagjaldi í endurbættri mynd verði viðhaldið og stefnt að auknum tekjum á komandi árum með innheimtu bílastæða- og þjónustugjalda vegna afnota af mannvirkjum og þjónustu sem hið opinbera hefur byggt upp.

Meiri hlutinn telur að það sé brýn þörf til uppbyggingar innviða á allra næstu árum sem getur verið hagkvæmt að mæta tímabundið með auknum fjárveitingum úr ríkissjóði og þá ekki síst með vísan til þeirra miklu og auknu tekna sem vöxtur ferðaþjónustunnar og skattkerfisbreytingar eru að skila.

Alþingi 23. mars 2015.
Frosti Sigurjónsson,
Líneik Anna Sævarsdóttir,
Willum Þór Þórsson,
Steingrímur J. Sigfússon,
Árni Páll Árnason,
Guðmundur Steingrímsson.

Akureyri 19. febrúar 2015

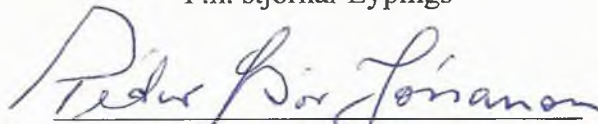
Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8 - 10
150 Reykjavík

Stjórn Eyþings hefur fengið til umsagnar frá Atvinnuveganefnd Alþingis **frumvarp til laga um náttúrupassa, 455. mál.**

Stjórn Eyþings gerir ekki athugasemdir við efnisinntak frumvarpsins en leggur áherslu á að almannaréttur á Íslandi haldist óskertur.

Verði frumvarp þetta að lögum telur stjórn Eyþings eðlilegt að taka lög um Framkvæmdasjóð ferðamannastaða til endurskoðunar með hliðsjónar af því hvort ekki sé eðlilegt að sjóðurinn verði felldur að sóknaráætlunum landshluta. Að mati stjórnarinnar er rökrétt að heimamenn í landshlutunum forgangsraði áherslum og úthluti fé til uppbyggingar ferðamannastaða líkt og til menningarmála og til atvinnuþróunar og nýsköpunar.

F.h. stjórnar Eyþings



Pétur Þór Jónsson
framkvæmdastjóri

20. febrúar 2015

Atvinnuveganefnd Alþingis Austurstræti 150 Reykjavík

EFNI: Athugasemdir við frumvarp til laga um náttúrupassa. Þingskjal 699 – 455. mál á 144. löggjafarþingi.

Stjórn Ferðafélags Íslands hefur kynnt sér frumvarp til laga um náttúrupassa og sendir atvinnuveganefnd athugasemdir sínar hér með.

INNGANGUR

Ferðafélag Íslands fagnar umræðu um gjalddöku á ferðamönnum til uppbyggingar ferðamannastaða þar sem náttúran liggur undir skemmdum vegna álags af ferðafólki. Ferðafélag Íslands er fylgjandi gjalddöku á ferðamönnum í þeim tilgangi að efla innviði ferðamannastaða þar sem það á við og tii að efla aðrar leiðir til að vernda náttúru landsins gegn ágangi ferðamanna. Ferðafélag Íslands hefur lagst gegn hugmyndum um náttúrupassa og telur að aðrar leiðir séu betri.

ATHUGASEMDIR FERÐAFÉLAGS ÍSLANDS VIÐ FRUMVARP UM NÁTTÚRUPASSA

1. Í ljósi stóraukinna umsvifa ferðþjónustu í landinu telur Ferðafélag Íslands eðlilegt að taka hluta þeirra skatttekna sem af hljótast og verja til Framkvæmdasjóðs ferðamannastaða. Ákveðnar breytingar voru gerðar á virðisaukaskattkerfinu sem við kemur ferðþjónustu um síðustu áramót og frekari breytingar lögfestar sem taka gildi um næstu áramót. Þetta mun skila auknum tekjum í ríkissjóð. Þá eru ótaldar auknar tekjur vegna aukinnar veltu í greininni.

Í stað þess að taka upp nýja skattheimtu væri heppilegra væri að nýta fyrir skattkerfið sem þegar er til staðar í stað þess að flækja skattkerfið með tilheyrandi kostnaði, óþægindum og neikvæðum áhrifum sem myndi fylgja innleiðingu náttúrupassa. Neikvæð áhrif náttúrupassa eru veruleg fyrir ferðamenn sem ferðast um landið og hefur neikvæð áhrif fyrir landið sem ferðamannaland. Samkvæmt frumvarpinu verður eftirlit með því hvort fólk hafi keypt sér náttúrupassa á þeim stöðum sem undir hann heyra. Eftirlitsmenn munu því væntanlega koma til með að stoppa fólk til að kanna með náttúrupassa og sekta þá sem ekki hafa keypt passann. Eitt af helstu einkennum íslenskrar ferðþjónustu er jákvætt og vingjarnlegt viðmót heimafólks. Einnig verður verulegur kostnaður við náttúrupassann sem er óþarfur miðað við að hægt er ná sömu markmiðum úr því skattkerfi sem þegar er til staðar í landinu. Ljóst er að náttúrupassinn stangast á við lög um almannarétt og mun valda verulegum ágreiningi og deilum; og uppákomum sem ekki yrðu ef unnið yrði með núverandi skattkerfi.

Þá bendir Ferðafélag Íslands á að aðrir leiðir eru mun heppilegri en Náttúrupassinn ef á annað borð á að leita annara leiða en vinna með núverandi skattkerfi. :

2. Vinna áfram með það fyrirkomulag sem sett var upp með gistináttagjaldi og hefur skilað sér í Framkvæmdasjóð ferðamannastaða. Það kerfi er þegar til staðar og má yfirfæra og bæta en er bæði einfaldari, ódýrari og jákvæðari framkvæmd en náttúrupassinn.

3. Kanna til hlítar hóflegt komu- eða brottfarargjald í gegnum flugferðir og skipakomur.

4. Innheimta gistináttagjald eða aukin hafnargjöld af skemmtiferðaskipum.



ALMANNARÉTTUR

Samkvæmt 14. gr. laga um náttúruvernd, nr. 44/1999, er „Mönnum [...] heimilt, án sérstaks leyfis landeiganda eða réttihafa, að fara gangandi, á skíðum, skautum og óvélknúnum sleðum eða á annan sambærilegan hátt um óræktað land og dveljast þar.“ Samkvæmt 2. gr. frumvarps um náttúrupassa skal: „Einstaklingur sem náð hefur 18 ára aldri [...] afla sér náttúrupassa gegn gjaldi heimsæki hann ferðamannastað á Íslandi sem á aðild að náttúrupassa, sbr. 4. gr. Þessi grein frumvarpsins girðir því fyrir aðgang fólks að ferðamannastöðum sem undir passann heyra og eru utan ræktaðs lands, þ.e.a.s.gengur gegn hinum forna almannarétti. Gjaldtaka á einstökum ferðamannastöðum myndi sömuleiðis ganga gegn almannaréttinum.

Í náttúruverndarlögum segir jafnframt í 14. gr.: „Á eignarlandi í byggð er eiganda eða réttihafa þó heimilt að takmarka eða banna með merkingum við hlið og göngustiga umferð manna og dvöl á afgirtu óræktaðu landi.“ Þetta útilokar ekki að landeigandi geti girt af ferðamannastaði og lokað þeim. Ekki verður skilið annað af lögnum en að slíkt bann gildi jafnt fyrir alla, hvort sem þeir hafa borgað aðgangsgjald eður ei og verður í fljótu bragði ekki séð að lokun ein og sér réttlæti gjaldtöku.

Hins vegar er ljóst af 32. gr. náttúruverndarlaga að Umhverfisstofnun eða þeim aðila sem falin hefur verið rekstur náttúruverndarsvæðis getur ákveðið gjald fyrir veitta þjónustu og „Rekstraraðili náttúruverndarsvæðis getur enn fremur ákveðið gjald fyrir aðgang að svæðinu ef spjöll hafa orðið af völdum ferðamanna eða hætta er á slíkum spjöllum.“ Skal tekjum af gjaldtöku vegna spjalla varið til eftirlits, lagfæringar eða uppbyggingar svæðisins eða aðkomu að því, samkvæmt lögnum. Ljóst er að margir ferðamannastaðir eru náttúruverndarsvæði og því væri samkvæmt náttúruverndarlögum heimilt að stunda gjaldtöku á þeim fyrir ofangreint. Ferðafélag Íslands telur að það eigi ætíð að ganga fyrir að vernda náttúruna fyrir skemmdum og spjöllum. Lögin leyfa gjaldtöku í slíkum tilvikum, en að mati Ferðafélags Íslands er náttúrupassi ekki rétta leiðin til þess, enda hugmyndin að hann gildi á mun fleiri stöðum en náttúruverndarsvæðum. Ekki verður annað skilið á 32. gr. náttúruverndarlaga að lokanir byggist á nauðsyn þess að vernda náttúruna, en þá í hverju einstöku tilfelli fyrir sig og því gangi það ofar almannaréttinum, enda liggja svæði sannarlega undir skemmdum. Slíkar lokanir geta verið algerlega nauðsynlegar, tímabundið eða til lengri tíma. Náttúrupassi tekur hinsvegar ekki tillit til hvers tilviks fyrir sig, heldur er meiningin að hann virki sem almenn gjaldtaka (almenn lokun) og því girðir hann fyrir almannarétt okkar um frjálsa för um óræktað land.

3. Kostnaður við markaðssetningu, kynningu, umsýslu og eftirlit

Með náttúrupassa er verið að innleiða nýtt kerfi við gjaldheimtu, kerfi sem krefst markaðssetningar og kynningar, eftirlits og umsýslu, sem t.d. skattlagning með gistináttagjaldi eða komu- og brottfarargjöld myndu ekki kalla á. Þannig óttast Ferðafélag Íslands að stór hluti af tekjum passans fari í að standa undir kostnaði við rekstur og umsjón hans. T.d. hlýtur eftirlit að kalla á eftirlitsmenn með tilheyrandi kostnaði, markaðssetning væri dýr, og uppsetning og viðhald vefkerfa til sölu passans. Allt þetta væri þó vel þess virði ef náttúrupassaleiðin væri eina færa leiðin. En svo er ekki.

Þá er gert ráð fyrir stjórnvaldssektum ef ferðamaður hefur ekki greitt náttúrupassagjald og er staddur á ferðamannastað. Eðlilegt er að slíkar stjórnvaldssektir séu kæránlegar til ráðherra, eins og frumvarpið gerir ráð fyrir, en hinsvegar má komast hjá öllu þessu með því að fara aðrar gjaldtökuleiðir. Þá vakna upp spurningar um það hvort Íslendingar sem keyra um landið, sama í hvaða





STOFNAD 1927

tilgangi það er, megi koma við á ferðamannastöðum til að nýta salernisaðstöðu eða hreinlega teygja úr sér.

Ferðafélag Íslands gerir athugasemdir við það að verið sé að búa til nýtt og flókið kerfi utan um tiltölulega einfalda skattlagningu: kerfi sem krefst markaðssetningar, kynningar, sölu, eftirlits og hvar beita má kæránlegum stjórnvaldssektum sem eru aðfararhæfar. Einfaldari leiðir eru til og mikilvægt að það fé sem innheimt verður renni sem mest til að vernda náttúruna.

ÁHERSLA Á NÁTTÚRUVERND EKKI STJÓRNSÝSLULEGT FYRIRKOMULAG

Ferðafélag Íslands leggur áherslu á mikilvægi þess að unnið sé útfrá náttúruvernd en ekki verið að flækja málin með nýjum og nýjum stjórnsýslulegum aðferðum og fyrirkomulagi sem breytist á 4 ára fresti eftir því hvernig kosningar í alþingis fara hverju sinni, með tilheyrandi kostnaði og uppbyggingar á bákni.

RANNSÓKNIR Á ÞOLI VISTKERFA

Ferðafélag Íslands telur nauðsynlegt að efla rannsóknir á þoli vistkerfa og slíkar rannsóknir liggi að baki ákvörðunum um forgangsröðun aðgerða á ferðamannastöðum í þágu náttúruverndar og að tryggt sé gæðaeftirlit með framkvæmdum og að vöktun eigi sér stað eftir að framkvæmdum lýkur.

Á bls. 5 í greinargerð með frumvarpi til laga um landsáætlun um uppbyggingu innviða fyrir ferðamenn segir: „Mikilvægt er að áætlanir og framkvæmdir á grundvelli þeirra séu byggðar á vandaðri greiningu og rannsóknum og unnar af varkárni og virðingu fyrir viðkvæmri náttúru landsins.“ Ferðafélag Íslands tekur undir þetta, en saknar þess að þetta atriði sé útfært í lagatexta frumvarpsins. Vöktun er auk þess hvergi nefnd.

HLUTI SKATTTEKNA SKILI SÉR TIL BAKA Í NÁTTÚRUVERND OG UPPBYGGINGU INNVIÐA

Vegna stórauðinna umsviða í ferðaþjónustu og fjölda ferðamanna á Íslandi, sjáum við nú mun meira álag á ferðamannastöðum. Það er því ánægjulegt að sjá vilja stjórnvalda og ferðaþjónustunnar sjálfrar til að takast á við þetta viðfangsefni. Það er jafnframt sanngjörn og eðlileg krafa að hluti skatttekna af ferðaþjónustu í landinu verði nýttar til verndar náttúrunni og uppbyggingu innviða.

Hér er einnig bent á sameiginlega yfirlýsingu Landverndar, Ferðafélags Íslands, Ferðaklúbbsins 4x4, Ferðafélagsins Útivistar og SAMÚT, Samtaka útivistarfélaga sem er að finna í fylgiskjali I, dagsettu 26. febrúar 2014 og minnisblað til ráðherra ferðamála um gjaldtöku af ferðamönnum, dagsett 25. febrúar 2014, sjá fylgiskjal II.

Virðingarfyllt,
Fh. Ferðafélags Íslands

Páll Guðmundsson,
Framkvæmdastjóri

19. febrúar 2015

Atvinnuveganefnd Alþingis
Austurstræti
150 Reykjavík

EFNI: Athugasemdir við frumvarp til laga um náttúrupassa.
Þingskjal 699 – 455. mál á 144. löggjafarþingi.

Stjórn Ferðafélagsins Útivistar hefur tekið til skoðunar frumvarp til laga um náttúrupassa og sendir hér atvinnuveganefnd athugasemdir sínar.

Stjórn Útivistar styður hugmyndir um skynsamlega úrfærslu á gjaldtöku af ferðamönnum til uppbyggingar ferðamannastaða. Náttúran landsins liggur víða undir skemmdum vegna álags af ferðafólki á vinsælum stöðum. Nauðsynlegt er því að bregðast við með vel útfærðum hugmyndum sem góð sátt meðal almennings getur náðst um, útfærslu sem er einföld í framkvæmd og innheimtu og færir hámarks gjaldskil. Útivist leggst hins vegar gegn útfærslum á náttúrupassa þeim sem atvinnuvegaráðherra hefur lagt fram, bæði í drögum að frumvarpi um náttúrupassa og nú í framlögðu frumvarpi.

Ferðafélagið Útivist vill sérstaklega taka fram að félagið er ávallt reiðubúið til að leggja stítt af mörkum við útfærsluhugmyndir að gjaldstofnum og gjaldtöku, sem miðar að því að styrkja þann náttúruverndar-, framkvæmda- og öryggissjóð sem stefnt er að. Sú hugmyndavinna sem er nauðsynlegur undanfari að slíku með breiðri þáttöku náttúruverndar- og ferðafélaga auk annarra, hefur ekki farið fram. Sýndarsamráð það sem kynnt var á vettvangi ráðherra síðastliðið haust með þeim skilmálum að einungis hennar hugmynd væri rædd, var því miður innihaldslaus og ekki góð leið til samstöðu.

Að öðru leyti tekur Útivist undir þær áherslur sem koma fram í athugasemdum Landverndar við frumvarpið.

Fyrir hönd stjórnar Útivistar,

Þórarinn Eyfjörð
Formaður Útivistar



Umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis
Nefndarsvið Alþingis, Austurstræti 8-10,
150 Reykjavík


20.febrúar 2015

Ályktun Ferðaklúbbsins 4x4 vegna frumvarps til laga um náttúrupassa, 455. mál 144. Löggjafarþings 2014-2015.

Stjórn Ferðaklúbbsins 4x4 lýsir yfir andstöðu við frumvarp til laga um náttúrupassa.

- Mikilvægt er að stuðla að verndun náttúru Íslands með nauðsynlegri uppbyggingu, viðhaldi og verndun ferðamannastaða en náttúrupassinn er ekki rétta leiðin að því markmiði.
- Almennigur á ekki að þurfa að borga fyrir að skoða land sitt. Almennarétt um frjálsa för um óræktað land ber að virða.
- Ótækt er að Ríkið fari á undan með því fordæmi að hefja gjaldtöku inn á náttúruperlur í umsjón ríkis og sveitafélaga.
- Frumvarpið kemur ekki í veg fyrir heldur getur ýtt undir að einkaaðilar utan náttúrupassans hefji gjaldtöku við sínar náttúruperlu. Gera má ráð fyrir að á álagstímum myndist langar raðir til að greiða aðgang að náttúruperlum.
- Miðasala og hliðvarsla við náttúruperlur geta aukið flækjustig og dregið úr jákvæðri upplifun ferðamanna. Hætta er á að ef ferðamaður þarf að greiða gjald á mörgum stöðum geti það haft neikvæð áhrif á ímynd landsins. Til framtíðar getur það skilað sér í færri ferðamönnum og minni tekjum fyrir þjóðarbúið.

Reykjavík, 20. febrúar 2015
Fyrir hönd stjórnar Ferðaklúbbsins 4x4


Sveinbjörn Halldórsson
Formaður Ferðaklúbbsins 4x4

Alþingi við Austurvöll

Nefndarsvið. b/t Atvinnuveganefndar Alþingis.

Reykjavík 16. Febrúar 2015.

Málefni: Umsögn Ferðamálasamtaka Íslands við frumvarp til laga um náttúrupassa (heildarlög), 455. mál.

Við þökkum fyrir það tækifæri að senda inn umsögn Ferðamálasamtaka Íslands vegna frumvarps til laga um Náttúrupassa.

Stjórn Ferðamálasamtaka Íslands ákvað á árinu 2013 að tilnefna formann samtakanna í ráðgjafanefnd ráðherra til að skoða og útfæra svokallaðan Náttúrupassa enda skilningur stjórnar FSÍ að aðrar leiðir sem ræddar höfðu verið um langt ára bil væru illfærar eða ófærar og því væri niðurstaða Ráðherra að skoða þessa útfærsluleið á gjaldtöku til uppbyggingar, viðhalds og reksturs fjölfarinna ferðamannastaða.

Meirihluti stjórnar Ferðamálasamtaka Íslands hefur stutt hugmyndir ráðherra um Náttúrupassa alveg frá upphafi en ávalt lagt á það áherslu að útfæra þurfi einstaka þætti, s.s. markaðssetningu, söluleiðir, eftirlitshlutann og úthlutun fjármuna frekar og enn betur áður en endanleg afstaða verður tekin til málsins. Meirihluti stjórnar Ferðamálasamtaka Íslands gerir í megin dráttum ekki stórar athugasemdir við frumvarpið sem slíkt enda teljum við að frumvarpið eigi enn eftir að taka breytingum í umsagnarferlinu og við afgreiðslu Alþingis.

Í þessu sambandi vill stjórn Ferðamálasamtaka Íslands benda sérstaklega á tillögu okkar um valfrjálsann Náttúrupassa sem sett var fram á fyrsta fundi ráðgjafahópsins í Nóvember 2013. Tillagan var tekin til skoðunar og hafnað með þeim rökum að svo stutt væri í passann að það tæki því ekki að fara í þennan „millileik“ eins og komist var að orði.

Ferðamálasamtök Íslands vilja hér með enn og aftur leggja fram tillögu til lausnar á því vandamáli sem nú virðist vera uppi, þ.e. ósætti um Náttúrupassa og útfærsluleiðir á Náttúrupassanum. **Sjá meðfylgjandi tillögu.**

Ef frekari upplýsinga er þörf þá erum við ávalt tilbúin til viðræðna og eða viðtals vegna þekkingar okkar á málefnum.

Með vinsemd og virðingu

Ásbjörn Björgvinsson

Formaður Ferðamálasamtaka Íslands.

Tillaga Ferðamálasamtaka Íslands um valkvæðan Náttúrupassa.

Samþykkt á stjórnarfundum FSÍ 18 nóvember 2013. (Stytt og lagfærð í jan 2015. Á.B.)

Stjórn Ferðamálasamtaka Íslands ákvað að skipa formann samtakanna, Ásbjörn Björgvinsson sem fulltrúa sinn í samráðshóp Atvinnuvegaráðuneytisins haustið 2013 til að ræða og skoða útfærsluleiðir á svokölluðum Náttúrupassa.

Á stjórnarfundum Ferðamálasamtakanna var ákveðið að leggja til afar óhefðbundna nálgun á því verkefni sem okkur hefur verið falið að taka þátt í að leysa. Þ.e. útfærsla á Náttúrupassa. Tillagan var hugsuð sem millileikur meðan verið væri að ræða útfærsluleiðir og finna endanlega lendingu í gjaldtöku til uppbyggingar á fjölförnum ferðamannastöðum.

Formaður FSÍ, Ásbjörn Björgvinsson lagði fram eftirfarandi tillögu á fyrsta fundi samráðshóps ráðuneytisins í nóvember 2013.

Tillagan:

Farið verði í stórt 2-3 ára markaðsátak eða herferð sem byggi á fjöldafjármögnun, „Crowd funding“ strax á næsta ári, (þ.e. 2014.) Crowd funding er vel þekkt fyrirbæri erlendis og hefur verið að riðja sér til rúms hérlendis. Hugmyndin snýst um tímabundna tilraun til að fá almenning, fyrirtæki, erlenda ferðaheildsala og ferðamenn til að kaupa „Náttúrupassann“ sjálfviljug og styðja þannig verkefnið og gerast þátttakendur í samfélagslegu verkefni sem sýst um verndun íslenskrar náttúru.

Inn í átakið væri hægt að flétta leiki, verðlaun, afslætti og allskonar tilboð. Við gerum ráð fyrir að nýta samfélagsmiðlana, átakið Inspired By Iceland, Íslandsstofu og allar færar leiðir til að styðja verkefnið. Aðal áherslan verði þó á netkyrningu og markaðssetningu til erlendra ferðamanna sem geta þá prenta út sinn „Passa“ og fengið afslætti og sértíloð í samræmi við greiðsluna sem þeir ynna af hendi. Við teljum vel mögulegt að útfæra þessa hugmynd með þeim hætti að ferðabjónustan komi með beint mótframlag í formi afsláttar til þeirra sem kaupa passann.

Þá verði einnig hægt að að kaupa barmmerki, nælur, segla, límmiða, skartgripa eða einhverjar aðrar útfærslur í mismunandi verðflokkum til að gera verkefnið sýnilegt og áhugavert fyrir ALLA og um leið kæmi fram vísbending um vilja ferðamanna og Íslendinga til að greiða fyrir endurbætur, uppbyggingu og þjónustu við fjölfarna ferðamannastaði.

Þar sem kaupin á náttúrupassanum verða alfarið valkvæð á þessu tilraunatímabili þarf ekki að leggja í neinn kostnað við sérstakt eftirlit og því geta þau áætluðu fjárútlát nýst til markaðssetningar á atakinu. Ekki er um neina mismunun að ræða hvað varðar Íslendinga eða erlenda ferðamenn og engin skerðing verður á almannarétti.

Allir þeir staðir sem gerast aðilar að samkomulagi þessu geta sótt um framlög til Framkvæmdasjóðs ferðamannastaða gegn því að rukka þá ekki sjáfir fyrir aðgengi að sínum svæðum. Aukin heldur leggjum við áherslu á að farið verði í uppbyggingu á þjónustu,

bílastæðum, veitingisölu, salernum og sv.frv. til að auka tekjumöguleika einstaka staða því ferðamenn eru yfirleitt tilbúnir til að greiða fyrir veitta þjónustu.

Þessi leið gæti um leið nýst sem stórt rannsóknar og samfélagsverkefni með virkri þáttöku erlendra ferðamanna þar sem lang stærsti hluti teknanna kæmi frá þeim og fyrirtækjum í greininni.

Framkvæmdin:

Við leggjum til að framkvæmdin verði í höndum Ferðamálastofu, Íslandsstofu og annarra fagaðila sem koma að ferðamálum hérlandis enda gæti verkefnið skapað samlegðaráhrif fyrir almenna markaðssetningu landsins ef rétt er á haldið. Framkvæmdasjóður Ferðamannastaða myndi síðan áfram sjá um útdeilingu á þeim fjármunum sem safnast með þessum hætti og ríkisvaldið gæti að sjálfsögðu áfram lagt eitthvað að mörkum um leið, t.d. með því að jafna þau framlög sem safnast með þessum hætti eða með fastri greiðslu sem Alþingi ákveði. Tryggja þarf að landeigendur, hvort heldur einstaklingar, sveitarfélög og ríkið fái tryggar greiðslur fyrir aðgang að sínum svæðum til viðhalds, uppbyggingar og reksturs svæðanna.

Jákvæð skilaboð:

Við teljum að svona átak geti líka nýst hér innanlands til að auka skilning og velvild almennings á því að vernda viðkvæma ferðamannastaði og gefa þjóðinni kost á að vera virkir þáttakendur í verkefninu með jákvæðum formerkjum. Vanda verður alla umræðu um þessa tillögu og ekki síður markaðssetningu átaksins ef niðurstaðan verður sú að fara í þessa tilraun með einhverjum hætti.

Tillaga okkar er auðvitað aðeins gróf hugmynd sem eftir er að ræða og útfæra betur en við vonum a.m.k. að stjórnvöld og greinin skoði þessa tillögu sem áhuagverða nálgun og tilraun til að finna sáttaleið sem flestir geta sætt sig við a.m.k. meðan leitað er að varanlegri lausn á því stóra verkefni sem við okkur blasir.

Með vinsemd og virðingu

Ásbjörn Björgvinsson

Formaður Ferðamálasamtaka Íslands.



Nefndasvið Alþingis
Atvinnuveganefnd
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 25. febrúar 2015

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um Náttúrupassa (þingskjal 699 – 455. mál)

Með tölvupósti sendur 26. janúar 2015 hefur Ferðamálastofu borist til umsagnar frumvarp til laga um náttúrupassa. Í frumvarpinu er kveðið á um útgáfu náttúrupassa, í því skyni að stuðla að verndun náttúru Íslands með nauðsynlegri uppbyggingu, viðhaldi og verndun ferðamannastaða svo og að styðja við málefni er tengjast öryggismálum ferðamanna. Ferðamálastofa þakkar fyrir veittan frest á skilum.

Almenn umsögn:

Ferðamálastofa fagnar þeirri umræðu sem átt hefur sér stað á undanförunum misserum um nauðsyn þess að standa betur að fjármögnun uppbyggingar á ferðamannastöðum og þeirri vinnu sem lögð hefur verið í það lagafrumvarp sem nú liggur fyrir til umfjöllunar í Atvinnuveganefnd Alþingis.

Áréttað er mikilvægi þess að tryggja stöðuga langtímafjármögnun til verkefna á þeim sviðum ferðapjónustunnar sem hér liggja undir, þannig að aðstæður skapist til að móta og fylgja eftir langtímasýn um uppbyggingu, viðhald og aðgengi að ferðamannastöðum í náttúru Íslands. Minnt er á að talsverðu fé hefur verið varið til þessara mála á undanförunum tveimur árum eða samtals 1.132 mkr., en að skort hefur á að unnt sé að skipuleggja nýtingu þessara fjármuna til langs tíma eða byggja ákvarðanatöku um einstakar framkvæmdir á heildstæðri stefnumörkun málaflokksins. Þannig má segja að staðan núna sé sú að flöskuháls uppbyggingar sé ekki einvörðungu fjárskortur – þó að seint verði vanmetið mikilvægi þess að tryggja ásættanlega fjármögnun til uppbyggingar til frambúðar – heldur felast ekki síðri hindranir í skorti á skipulagi, stefnumörkun og langtímaáætlanagerð. Aðkallandi er að úr þessu verði bætt.

Skv. frumvarpi því, sem hér er til umsagnar, er Ferðamálastofu falin öll umsýsla með náttúrupassa. Þar af leiðir að þær athugasemdir sem hér fara á eftir lúta flestar að þáttum sem varða umsýsluna, enda Ferðamálastofu umhugað að geta sinnt þeim verkefnum faglega og með sóma sem undir hana munu heyra á þessu sviði. Í því samhengi telur stofnunin rétt að lýsa yfir áhyggjum sínum af þeim





takmörkuðu fjármögnunarmöguleikum til umsýslunnar sem kveðið er á um í frumvarpinu. Ljóst er að útgáfu á náttúrupassa og eftirliti með því að ákvæðum

laga sé fylgt fylgir margvíslegur kostnaður, en auk þess fer ekki hjá því að talverðu fé þurfi að veita til kynningarmála, ef markmið um tekjur og þátttöku eiga að ná fram að ganga. Ferðamálastofa telur brýnt að vandleg umræða fari fram um þessi mál og að stofnuninni verði gefið færi á að leita einfaldra og skilvirkra lausna innan þess ramma sem væntanleg lagasetning kveður á um.

Vísað er í skýrslu, sem Ferðamálastofa fól ráðgjafastofunni Alta að vinna árið 2013

(http://www.ferdamalastofa.is/static/files/ferdamalastofa/tolur_utgafur/Skyrsur/fiarmognun_ferdamannastada.pdf.) Í henni voru ýmsar leiðir til fjármögnunar skoðaðar og metnar. Bent var á ýmsar spurningar sem upptaka svk. náttúrupassa gæti kveikt og sem mikilvægt væri að leita svara við áður en til útgáfu slíks passa kæmi. Jafnframt var bent á að engin fjármögnunarleið væri gallalaus, eða gæti tryggt endanlegt jafnræði og sátt meðal allra hagsmunaaðila.

Það er mikilvægt að það fyrirkomulag sem á endanum verður ákveðið í þessum efnun verði einfalt, stöðugt og skilvirkt, en jafnframt þarf að huga vandlega að þeim markmiðum, sem liggja að baki þeirri fjármögnunarleið sem valin er. Á það skal bent að gjaldtaka á ferðamannastöðum getur bæði þjónað þeim tilgangi að afla fjár til nauðsynlegra verkefna á sviði uppbyggingar, en jafnframt gagnast í víðtækari stefnumörkun um aðgangsstýringu, dreifingu ferðamanna og framtíðarsýnar fyrir atvinnugreinina.

Athugasemdir Ferðamálastofu um einstakar greinar frumvarpsins:

2. gr. Náttúrupassi:

Í 2. mgr. 2. gr. er kveðið á um að gjald fyrir náttúrupassann sé 1.500 krónur. Samkvæmt frumvarpinu er um gjald að ræða en ekki skatt og því er það mat Ferðamálastofu að gjaldið skuli ákveðið í reglugerð en ekki lögbundið eins og frumvarpið gerir ráð fyrir. Kannanir benda til að erlendir ferðamenn eru tilbúnir til að greiða hærra verð fyrir náttúrupassa en frumvarpið gerir ráð fyrir. Bent er á að mun hentugra er að kveða á um fjárhæðina í reglugerð þar sem auðveldara er að breyta reglugerð til hækkunar eða lækkunar gjalds en að fara í gegnum lagabreytingaferlið.

Tillaga að breytingu á 2. mgr. 2. gr. er svohljóðandi:

„Gjald fyrir náttúrupassa skal ákveðið í reglugerð og gildir hann í þrjú ár.“

3. gr. Umsýsla og innheimta gjalds fyrir Náttúrupassa:

Í 2. málslíð 2. mgr. 3. gr. er kveðið á um að skila skuli innheimtu gjaldi fyrir náttúrupassa mánaðarlega og eigi síðar en 15. dag næsta almanaks mánaðar. Ferðamálastofa leggur til að skilafresturinn verði lengdur í þrjú mánuði. Líkur





eru á að mánaðarskil, eins og frumvarpið kveður á um, krefjist meiri umsýslu en efni standa til og telja má að þriggja mánaða frestur nægi til að ákvæðið nái tilgangi sínum.

Það er mat Ferðamálastofu að rétt sé að e. liður 11. gr. frumvarpsins færist undir 3. gr. Þar sem ákvæðið varðar umsýslu Ferðamálastofu með náttúrupassanum og tengist umsýslu Framkvæmdasjóðs ferðamannastaða ekki með neinum hætti þá er rétt að ákvæðið heyri undir lögum um náttúrupassa en ekki lögum um framkvæmdasjóð ferðamannastaða.

Eins og fram kemur hér að ofan telur Ferðamálastofa rétt að lýsa yfir áhyggjum sínum af þeim takmörkuðu fjármögnunarmöguleikum til umsýslunnar sem kveðið er á um í frumvarpinu. Ljóst er að útgáfu á náttúrupassa og eftirliti með því að ákvæðum laga sé fylgt fylgir margvíslegur kostnaður, en auk þess fer ekki hjá því að talsverðu fé þurfi að veita til kynningarmála, ef markmið um tekjur og þátttöku eiga að ná fram að ganga. Því telur Ferðamálastofa rétt að 3,5% hlutfallstalan í e. lið 11. gr. verði endurskoðuð.

Tillögur að breytingum eru svohljóðandi:

Í 2. málslíð 2. mgr. 3. gr. falli út orðið „mánaðarlega“ og í staðinn komi orðin „á þriggja mánaða fresti“.

Að e. liður 11. gr. færist undir 3. gr. og verði ný 3. málsgrein svohljóðandi: „Ferðamálastofa skal fyrir 1. febrúar ár hvert gera áætlun um kostnað við umsjón og rekstur náttúrupassa á næsta ári og senda ráðherra til samþykktar. Kostnaðurinn skal þó aldrei vera hærri en 3,5% af tekjum náttúrupassa,“

Að hlutfall umsýsluhlutfalls (3,5%) verði endurskoðuð.

4. gr. Ferðamannastaðir sem eiga aðild að náttúrupassa:

Ferðamálastofa leggur til að orðið „*menning*“ komi milli orðanna náttúru og sögu, í 2. málslíð 1., mgr. 4. gr.

5. gr. Fagráð um öryggismál ferðamanna

Ferðamálastofa leggur til að 5. gr. færist undir 11. gr. og falli undir Framkvæmdasjóð ferðamannastaða, en ákvæðið tengist sjóðnum en ekki náttúrupassanum sjálfum. Fagráðinu er ætlað að gera tillögu um úthlutun til Framkvæmdasjóðs ferðamannastaða en ekki til Ferðamálastofu. Framkvæmdasjóður Ferðamannastaða hefur ekki hlutverk í frumvarpinu um náttúrupassann og því er óeðlilegt að ákvæðið sé í lögunum um náttúrupassann.

Tillaga að breytingu er svohljóðandi:

Að 5. gr. frumvarpsins færist undir 11. gr. og verði g. liður 11. gr. svohljóðandi: „Við lögum (um Framkvæmdasjóð ferðamannastaða) bætist ný grein, 4. gr. svohljóðandi:





“Ráðherra skipar sex fulltrúa í fagrád um öryggismál ferðamanna til tveggja ára í senn. Ferðamálastofa tilnefni einn fulltrúa og skal hann vera formaður fagráðsins. Umhverfisstofnun, ríkislögreglustjóri, Vegagerðin, Slysavarnafélagið Landsbjörg og Félag leiðsögumanna tilnefna einn fulltrúa hver.

Hlutverk fagráðsins er að fjalla um málefni er varða öryggi ferðamanna á Íslandi og skal það árlega, eða oftár ef þörf krefur, gera tillögur til stjórnar Framkvæmdasjóðs ferðamannastaða um úthlutun fjármuna til verkefna er varða öryggismál ferðamanna.“

Númeraröð lagagreina sem á eftir koma taka samsvarandi breytingum.

6.gr. Eftirlit:

Í greinargerðinni með frumvarpinu kemur fram að eftirlit með náttúrupassanum verði í umsjón Ferðamálastofu og að það sé ekkert í frumvarpinu sem banni henni að gera þjónustusamning um eftirlit. Ferðamálastofa telur rétt, til að taka af allan vafa, að í lögnum sé skýrt kveðið á um heimild hennar til að gera þjónustusamninga um útvistun eftirlits og álagningu sekta til utanaðkomandi aðila. Sé það ekki gert má gera ráð fyrir að þeir sem lendi í eftirliti muni alltaf draga umboð viðkomandi í efa og þæfa þar með málin.

Tillaga að breytingu er svohljóðandi:

Á eftir 1. mgr. 6. gr. komi ný 2. málsgrein svohljóðandi:

„Ferðamálastofu er heimilt að gera þjónustusamninga við utanaðkomandi aðila til að sjá um eftirlit og álagningu sekta á ferðamannastöðum, sem aðild eiga að náttúrupassa, sbr. 4. gr.“

7.gr. Stjórnvaldssektir:

Það er mat Ferðamálastofu að sektarfjárhæðin, kr. 15.000.- sé of lág og hafi ekki þau varnaðaráhrif sem æskilegt er.

9.gr. Reglugerðarheimild:

Ferðamálastofa telur að reglugerðarheimildin eigi einnig að ná til stjórnvaldssekta.

Tillaga að breytingu er svohljóðandi:

Við málsgreininga bætist orðin „og stjórnvaldssekta“ á eftir náttúrupassa í lok málsgreinarinnar.

11.gr. Breytingar á öðrum lögum:

Ferðamálastofa gerir athugasemd við að frumvarp til laga að náttúrupassa breyti lögum um Framkvæmdasjóð ferðamannastaða. Engin bein tenging er á milli náttúrupassafrumvarpsins og laganna um Framkvæmdasjóð ferðamannastaða





nema að því leyti að tekjur af náttúrupassanum verða grundvöllur úthlutunar úr framkvæmdasjóðnum. Um er að ræða verulegar breytingar á lögnum um framkvæmdasjóðinn og því telur Ferðamálastofa eðlilegast að breytingarnar séu gerðar með sérstöku frumvarpi til breytinga á lögum um Framkvæmdasjóð ferðamannastaða.

Ferðamálastofa hvetur ennfremur til þess að lögín um Framkvæmdasjóð verði tekin til heildstæðrar endurskoðunar í ljósi þess að eðli hans og umfang mun breytast verulega með tilkomu náttúrupassans og landsáætlunar um uppbyggingu innviða fyrir ferðamenn á ferðamannastöðum til verndar náttúru og menningarsögulegum minjum, sbr. frumvarp þess efnis. en telja verður að áætlunin verði grundvöllur forgagnsröðunar sjóðsins við úthlutun styrkja úr sjóðnum.

Ferðamálastofa vill jafnframt vekja athygli á að í ljósi fyrirhugaðra breytinga á Framkvæmdasjóði ferðamannastaða þurfi að huga að breyttri samsetningu stjórnar og að í stjórn sitji fulltrúar með fagþekkingu á sviði uppbyggingar og viðhalds á ferðamannastöðum og á náttúru Íslands.

Á skal bent að það skýtur nokkuð skökku við að Ferðamálastofa, sem hvoru tveggja sér um innheimtu þeirra fjármuna sem Framkvæmdasjóður ferðamannastaða úthlutar, og ber ábyrgð á rekstri sjóðsins, hafi með engum hætti beinan aðgang að tillagnagerð til ráðherra um úthlutun úr sjóðnum. Færa má rök að því að ferðamálastjóri ætti að vera formaður stjórnar sjóðsins, enda ber Ferðamálastofa ábyrgð á úthlutun verulegra fjárupphæða sem þar er gerð tillaga um til ráðherra, eða að forstjóri stofnunarinnar sæti að öðrum kosti sem almennur fulltrúi í stjórn og kæmi þar með að tillagnagerð. Að öðrum kosti hlýtur að teljast sjálfsagt að stofnunin hafi fulltrúa í stjórn og/eða að ferðamálastjóri sitji fundi með málfrelsi og tillögurétt. Eðlilegast væri að þessa sé getið í lögnum.

Tillögur að breytingum eru svohljóðandi:

Að 11. gr. falli út úr frumvarpinu að undanskildum e. lið 11. gr., sem færirst undir 3. gr. frumvarpsins, og að greinin verði grundvöllur að sérstöku frumvarpi til breytinga á lögu um Framkvæmdasjóð ferðamanna.

Sjá einnig athugasemdir við 5. gr.

Virðingarfyllt,

f.h. Ferðamálastofu,

Ólöf Ýrr Atladóttir, ferðamálastjóri



Sæl verið þið,

Ég undirritaður rek ferðapjónustu í Mývatnssveit.

Náttúrurpassi er því miður ekki lausn að mínu mati. Það er t.d. alls ekki eining um hann í þjóðfélaginu. Hann á bara að gilda um ákveðin svæði, svo það mun valda misskilningi hjá ferðafólki og valda því áhyggjum og streytu. Hann er dýr í framkvæmd og margir munu sniðganga hann. Það er afleitt ef það verða tvö kerfi í gangi eða jafnvel fleiri. Margir munu misskilja leiðbeiningar vegna túngumálaörðugleika sem mun valda óánægju og töfum.

Fólk kemur til Íslands aðallega til þess að njóta náttúrunnar en án þess að það veiti því athygli þá hleðst það upp af orku og vellíðan sérstaklega frá hinni ósnortnu náttúru (sem er fjöregg komandi kynslóða). Það skynjar þó flest slökunina og tímaleysið hér á landi og það fer til baka brosandí og fullt af hamingju og talar mjög fallega um nánast allt á Íslandi.

Náttúrurpassinn mun valda áreiti, kvíða og neikvæðu andrúmslofti sem mun skemma fyrir okkur öllum.

Það yrði gríðarleg aukavinna og tímaeyðsla fyrir alla í ferðapjónustu og miklu fleiri að útskýra og leiðbeina fólki.

Gjaldtakan sem hófst s.l. sumar við Hveri austan Námafjalls og Leirhnjúk gaf okkur reynslu og við sáum allskonar viðbrögð hjá fólki og ýmis vandamál.

Ég tel að það sé til lausn á þessu þannig að það verði aðeins eitt kerfi fyrir allt landið og ferðafólkið geti ferðast brosandí og án áreitis og leiðinda...

Mig langar til þess, ef það er vilji til, að fá að eyða u.þ.b. 10 – 15 mín af ykkar tíma til að útskýra mína lausn.

Virðingarfyllst,

Sigfús Illugason

Sími 464-4240

691-1428

Alþingi
Atvinnuveganefnd
sent rafrænt á nefndasvid@alhingi.is

Ísafirði 25. febrúar 2015.

Umsögn um frumvarp til laga um náttúrupassa (heildarlög), 455. mál, 144. löggjafarþing.

Fjórðungssamband Vestfirðinga (FV) hefur kynnt sér umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga, dags 20. febrúar 2015, um frumvarpið og tekur undir þau sjónarmið sem þar koma fram. En áréttar eftirfarandi atriði.

- FV tekur undir markmið frumvarpsins um nauðsyn á mun öflugri uppbyggingu og verndun náttúru- og menningarminja sem ferðamenn vilja sækja heim. Nokkuð átak hefur þegar verið gert í málaflöknum en fjarri því að það hafi verið í takt við áætlanir á markaðssetningu landsins og þann árangur sem þar hefur skapast. Hér er enn eitt dæmi um vöntun á samþættingu áætlana stjórnvalda og samskipti ráðuneyta í þessum efnum sem öðrum.

Í þessu samhengi er rétt að árétta áhyggjur Sambands íslenskra sveitarfélaga af misræmi á milli skilgreininga í frumvarpi til náttúrupassa og frumvarpi til laga um uppbygging innviða fyrir ferðamenn til verndar náttúru og menningarsögulegum minjum, mál 427. Einnig er tekið undir áhyggjur sambandsins af miklu misvægi ríkis og sveitarfélaga um aðild fulltrúa þessara aðila í stefnumörkun á þessu sviði. Má hér benda á til viðbótar, að sveitarfélögum hefur nú verið falin víðtæk stefnmörkun um málefni landshlutanna með sóknaráætlunum landshluta.

- FV bendir á ákvæði 3. lið 11. greinar frumvarpsins, varðandi það atriði að 7,5% hlutdeild af tekjum náttúrupassa, eða sem nemur 280 -390 mkr (eftir því sem forsendur frumvarpsins segja til um), eigi að renna til málefna er varða öryggi ferðamanna.

FV bendir á mikilvægi upplýsingamiðstöðva og markaðsstofa landshluta í að miðla upplýsingum og fræða ferðamenn **áður en** lagt upp í ferðir. Telja verður að texti frumvarpsins fjalli of einhliða um aðgerðir þegar ferðamaðurinn sé kominn á tilgreindan ferðamannastað eða öryggi hans á leið á staðinn. Nú eða hann sé lentur í vanda og kalla verði til aðstoð. Miðlun upplýsinga verður einnig flóknari og kostnaður eykst eftir því sem ferðamönnum fjölgar sem koma frá öðrum máls og menningarsvæðum, en enskumælandi eða frá vestur evrópskum svæðum.

FV vill fullyrða að fræðsla og upplýsinggjöf til ferðamanna sé vanfjármögðuð að hálfu ríkisins og án hlutdeildar sveitarfélaga þá væri meiri vandi á sviði öryggis og fræðslumála en þó er í dag. Fjórðungssamband Vestfirðinga skorar því á Alþingi að beina auknum skatttekjum ríkisins af ferðaþjónustu til markaðsstofa og upplýsingamiðstöðva landshluta í takt við aukinn fjölda ferðamanna.

f.h. Fjórðungssambands Vestfirðinga

Aðalsteinn Óskarsson, framkvæmdastjóri.



Alþingi

Kirkjustræti
150 Reykjavík

Alþingi 12.3.2015

Málsnr.: 1412070

Málalykill: 0344

Fljótshálsa, 06. mars 2015
nr. erindis 201502062 ÓPB

Á 18. fundi Umhverfis- og framkvæmdanefndar Fljótshálsa 25.02.2015 sl., var tekið fyrir neðangreint erindi.

Frumvarp til laga um náttúrupassa 455. mál.

Erindi í tölvupósti dagsett 09.02.2015 þar sem Kristjana Benediktsdóttir f.h. atvinnuveganefndar Alþingis óskar eftir umsögn sveitarfélagsins um ofangreint frumvarp.

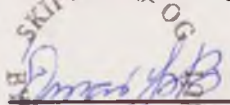
Eftirfarandi tillaga lögð fram:

Í ljósi þess að umsagnafrestur er liðinn gerir Umhverfis- og framkvæmdanefnd ekki athugasemdir við frumvarpið, en bendir á athugasemdir Sambands Íslenskra sveitarfélaga.

Samþykkt samhljóða með handauppréttingu.

Bókun þessi var staðfest af bæjarstjórn Fljótshálsa, þann 04.03.2015.
Þetta tilkynnist hér með.

Virðingarfyllst,
f.h. Umhverfis- og framkvæmdanefndar


Ómar Þróstur Björgólfsson

SKIL
INGARFUL



Nefndarsvið Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Borg, 20. febrúar 2015

Efni: Umsögn vegna frumvarps til laga um náttúrupassa (heildarlög), 455. mál.

Á fundi sveitarstjórnar Grímsnes- og Grafningshrepps þann 18. febrúar s.l. var tekin fyrir beiðni frá Atvinnuveganefnd Alþingis, dags. 6. febrúar 2015 þar sem óskað er umsagnar sveitarfélagsins á frumvarpi til laga um náttúrupassa (heildarlög), 455. mál.

Eftirfarandi bókun var gerð:

13. Beiðni Atvinnuveganefndar Alþingis um umsögn á frumvarpi til laga um náttúrupassa (heildarlög), 455. mál.

Sveitarstjórn Grímsnes- og Grafningshrepps lýsir yfir miklum vonbrigðum að á því tæpa ári sem liðið er síðan málið var síðast til efnislegrar meðferðar hafi ekki meira áunnist og að ekki hafi tillit verið tekið þeirra sjónarmiða sem þá komu fram. Sveitarstjórn hefur sannfærst enn frekar um að hafna beri náttúrupassanum enda verður það fyrirkomulag erfitt og flókið í framkvæmd. Nauðsynlegt er að sett verði lög um gjaldtökuna sem ná til allra ferðamannastaða til að koma í veg fyrir það „gullgrafara“ ástand sem hefur skapast. Einnig þarf að tryggja samgjarna dreifingu tekna til þeirra sem veita grunnþjónustu á ferðamannastöðum. Sveitarstjórn leggur höfuðáherslu á að tekjur sem fást renni óskiptar til þjónustu, verndar og uppbyggingar ferðamannastaða og að eins lítið fari í yfirbyggingu og hægt er. Það er mikið áhyggjuefni að ekki virðist vera til langtímaáætlun um uppbyggingu og verndun ferðamannastaða, listi yfir ferðamannastaði og að gerð laga um landsáætlun um uppbyggingu innviða fyrir ferðamenn hafi ekki farið fram meðan unnið var að gerð frumvarps um gjaldtöku.

Virðingarfyllt,
f.h. sveitarstjórnar



Ingibjörg Harðardóttir, sveitarstjóri

Hjörleifur Guttormsson
 Vatnsstíg 21 (1101)
 101 Reykjavík
 Netfang: hjorleifur@eldhorn.is

20. febrúar 2015

Nefndasvið Alþingis

Efni: Umsögn um frumvarp um náttúrupassa, mál 455 á yfirstandandi þingi

Undirritaður hefur kynnt sér framkomið stjórnarfrumvarp um náttúrupassa. Það er undrunarefni að fram sé komið svo illa unnið stjórnarfrumvarp, sem hvorki er samstaða um hjá ferðamálaaðilum né þeim sem sinna eiga náttúru- og umhverfisvernd lögum samkvæmt. Undirritaður er andvígur ákvæðum um náttúrupassa skv. 1.–4. grein frumvarpsins. Þess í stað ætti að afla aukinna tekna til náttúruverndar og uppbyggingar fyrirbyggjandi aðstöðu á ferðamannastöðum með eftirfarandi:

1. Hækkun á gistináttagjaldi sem kveðið er á um í lögum nr. 87/2011;
2. Hækkun á skatthlutfalli virðisaukaskatts úr 11% í 24% af fólksflutningum, útleigu hótél- og gistisherbergja og annarrar gistipjónustu og þjónustu ferðaskrifstofa og ferðaskipuleggjenda. Tekjur af aukinni skattheimtu í ríkissjóð sem þessu nemur renni til náttúruverndar, uppbyggingar og verndunar á ferðamannastöðum og til öryggismála tengdum ferðamennsku.

Almennur röskstuðningur

Ferðapjónusta hefur á síðasta aldarfjórðungi orðið æ veigameiri atvinnugrein sem keppir nú við sjávarútveg um gjaldeyrisöflun í þjóðarbúið. Árið 1990 heimsóttu um 142 þúsund erlendir ferðamenn Ísland, á síðasta ári reyndist þessi tala nálægt einni milljón sem þýðir rösklega sjöföldun á þessu tímabili. Síðustu ár hefur aukningin verið nálægt 20% milli ára. Fyrir utan tekjur af erlendum ferðamönnum verja Íslendingar miklu til ferðalaga innanlands. Stór áform eru uppi um byggingu hótela, bæði suðvestanlands og í öðrum landshlutum. Slíkt er eðlilegt miðað við fjölgun ferðamanna en ástæða er þó til að hvetja til varfærni í slíkum fjárfestingum þannig að þær verði í sem bestum takti við veruleikann. Það eru hinsvegar aðrir þættir í skipulagi og undirstöðu ferðamála hérlendis sem kalla á átak og árvekni í samstarfi einkaaðila og hins opinbera. Þar á ég við skipulag í móttöku og dreifingu ferðamanna og umfram allt að tryggja að ekki sé gengið á undirstöðu atvinnugreinarinnar sem er landið sjálft.

Aðdráttaraflíð er íslensk náttúra

Margir samvirkandi þættir þurfa að vera í lagi til að tryggja góða og arðbæra ferðapjónustu í bráð og lengd. Mannlegi þátturinn, alúðlegt og þjálfað starfsfólk skiptir þar miklu sem og fjölbreytt framboð af afþreyingu og menningartengdu efni. En svo ómissandi sem slíkir þættir eru sýna kannanir með ótvíræðum hætti að það er lega landsins og náttúra þess sem dregur þorra erlendra ferðamanna hingað. „Margir fjölsóttir ferðamannastaðir eru mjög illa farnir og þola alls ekki þann fjölda ferðamanna sem þangað koma nú og því síður fjölgun þetta.“ Þetta má lesa í tillögu um ferðamálastefnu sem lögð var fyrir Alþingi 1990. Hafi það átt við þá er ljóst að nú er komið í algjört óefni á ýmsum vinsælustu ferðamannastöðum landsins. Þetta tekur til vega, áningarstaða, göngustíga, hreinlætisaðstöðu, eftirlits með umgengni og öryggisþátta. Með hverju ári erum við þannig að ganga á auðlindina og þau þölmörk sem

virða þarf svo að hægt sé að tala um sjálfbæra ferðaþjónustu. Kostnaðurinn við að bæta úr vex frá ári til árs meðan ekkert er að gert, fyrir utan hnekki fyrir orðspor landsins.

Auðlindagjald tengt ferðamálum

Á sama hátt og fiskistofnarnir og heilbrigð vistkerfi sjávar eru sú auðlind sem íslenskur sjávarútvegur hvílir á er það í tilviki ferðaþjónustunnar náttúra landsins. Pólitísk samstaða hefur náðst um að rekstraraðilar í sjávarútvegi greiði veiðigjald fyrir nýtingu sjávarauðlindanna. Hliðstæðan mælikvarða er eðlilegt að leggja á nýtingu landsins af hálfu fyrirtækja í ferðaþjónustu og að tekjum af álögðu gjaldi sé varið til viðhalds á undirstöðu greinarinnar, ekki síst til grunnuppbyggingar og endurbóta á áningarstöðum. Þar fyrir utan er sjálfsagt að tekið sé gjald fyrir veitta þjónustu á hverjum stað, án þess að það rekist á við almannarétt til umgengni um landið. Hugmyndir um innheimtu aðgangseyris af ferðamönnum við innkomu á einstaka ferðamannastaði eru hins vegar dæmdar til að mistakast. Gera verður þá kröfu til yfirstjórnar ferðamála að kannaðar verði og kynntar mismunandi leiðir til gjaldtöku áður en ákvarðanir eru teknar. Til hliðsjónar má hafa reynslu erlendis frá í þessum efnum, m.a. á Nýja-Sjálandi.

Skipulag og fjölgun friðlýstra svæða

Dreifing ferðamanna er liður í að nýta sjálfbært í þágu ferðaþjónustu þá auðlind sem landið er. Skipulag þar að lútandi þarf að byggja á þekkingu sem aflað hefur verið með rannsóknum og auka markvisst við þær. Hálendið er sérstaklega mikilvægt í þessu samhengi en um leið viðkvæmt. Ýmis víti er þegar að varast eins og í Landmannalaugum og á Hveravöllum þar sem alltof mörgu fólki er stefnt saman til dvalar samtímis fast ofan í náttúrugerssemum. Rannsóknir sem Anna Dóra Sæþórsdóttir og samstarfsmenn hafa staðið fyrir á viðhorfi manna til ferðalaga á miðhálandinu skapa mikilvægan grunn sem hægt er að byggja á vel útfært og heildstætt hálendis skipulag. Jafnhliða gerð þess þarf að vinna að friðlýsingu stórra svæða og víðerna á miðhálandinu. Vonandi sameinast Alþingi um samþykkt fyrirleggjandi tillögu um Hofsjökulspjóðgarð og eftir engu er að biða að leita samstöðu um Mýrdalsjökuls- og Langjökulspjóðgarð með nálægum landsvæðum.

Náttúruvæn ferðamennska

Miklu skiptir fyrir þróun ferðamála að hún tengist framsækinni stefnu í náttúru- og umhverfisvernd. Náttúruvæn ferðamennska (ecotourism) ryður sér nú til rúms víða, þar sem í skipulagi og framkvæmd er leitast við að lágmarka áhrif á umhverfið og laða að ferðafólk sem samsamar sig slíkri nálgun. Kyndilberi á þessu sviði er Kosta ríka í Mið-Ameríku, herlaust smáriki, helmingi minna en Ísland að flatarmáli og með um fjórar milljónir íbúa. Um fjórðungur landsins er friðlýstur sem náttúruverndarsvæði, mörg af þeim skipulögð sem þjóðgarðar. Við Íslendingar eigum líka möguleika á að verða fyrirmyndarland í ferðamennsku með því að samþætta hana náttúruvernd og norðlægum aðstæðum. Það gerist hins vegar ekki af sjálfu sér heldur sem niðurstaða af meðvitaðri og framsýnni stefnumörkun. Öflun nauðsynlegs fjármagns er þar undirstöðuatriði og sú leið sem hér er bent á getur skilað umtalsverðum fjárhæðum þegar á næsta ári. Það er eðlilegt að atvinnugreinin sjálf standi undir fjáröflun til að tryggja sjálfbæran grundvöll ferðaþjónustunnar.

Hjörleifur Guttormsson



Hólaskóli Háskólinn á Hólum

Skrifstofa Alþingis
b/t Nefndasviðs
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík
nefnasvid@althingi.is

Hólum í Hjaltadal 20.2.2015

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um náttúrupassa, mál 455 þskj. 699

Ferðamáladeild Háskólans á Hólum tekur heilshugar undir markmið laganna, sem fram koma í fyrstu grein; „Markmið laga þessara er að stuðla að verndun náttúru Íslands með nauðsynlegri uppbyggingu, viðhaldi og verndun ferðamannastaða svo og að styðja við málefni er tengjast öryggismálum ferðamanna“.

Hinsvegar telur deildin að sú leið sem frumvarpið felur í sér hafi mjög alvarlega annmarka og veki upp mörg álitamál. Mun hagkvæmara er að innheimta það gjald, sem nauðsynlegt er til uppbyggingar og viðhalds ferðamannastaða með komu- eða brottfarargjöldum. Jafnframt gæti verið skynsamleg leið að íhuga “Kur” skatt, skv. þýskri hefð, þar sem gjald af gistingu á ákveðnu svæði rennur beint til viðkomandi svæðis/sveitarfélags, slíkt er algengt víða á þýsku málsvæði (m.a. á ferðamannastöðum í Ölpunum) og er leið til að tryggja að samfélagið á svæðinu fá beinan arð af ferðamönnum. Slíkar aðferðir geta átt þátt í að tryggja samfélagslega sjálfbærni. Ekki er heldur hægt að horfa fram hjá tekjum af greininni sem koma í ríkissjóð í gegnum skattkerfið. Þær tekjur ætti að nota til verndunar náttúru Íslands, viðhalds og uppbyggingar innviða.

Eftirfarandi atriði eru helstu rök gegn innleiðingu náttúrupassa:

1. Almennaréttur, það er réttur fólks til að fara frjálst um land valdi það ekki spjöllum, eru mannréttindi byggð á ríkri menningarhefð og sögu hérlendis og í nágrannalöndunum. Hugmyndin um gjaldtöku fyrir þann rétt að fara um land eða hafa þar skamma viðdvöl, er í andstöðu við almannahagsmuni. Með því að skerða almennarétt vegna umsvifa ferðaþjónustunnar er félagslegri sjálfbærni greinarinnar stefnt í hættu.
2. Það verður viðvarandi verkefni og álitamál, að skilgreina hvaða staðir skuli teljast ferðamannastaðir. Jafnvel skilgreining á „stað í náttúru Íslands“ sbr. 4. grein frumvarpsins er óljós. Deilur um slíkar skilgreiningar eru líklegar til að valda ágreiningi í þjóðfélaginu. Öllum ætti að vera ljóst hve djúpstæður ágreiningur getur skapast um nýtingu auðlinda í almannaeigu. Ferðaþjónustan hefur hingað til ekki verið olía á þann eld og löggjafarvaldið má ekki stuðla að því að svo verði.
3. Það er óljóst samkvæmt 4. grein, hvort landeigendum, sem ekki sækja um aðild að náttúrupassa sé heimilt að innheimta aðgangsgjald í eigin nafni. Fari svo að innheimta aðgangsgjalds verði útbreidd hérlendis mun það letja bæði innlent og erlent ferðafólk til að ferðast um landið. Það er hrollvekjandi tilhugsun að Ísland verði „túristagildra“ með innheimtumenn á hverju strái.
4. Frumvarpið gerir takmarkaða grein fyrir framkvæmd innheimtu og eftirlits. Innheimta gjalds og eftirlit á vettvangi með því að einstaklingar hafi náttúrupassann getur leitt til neikvæðrar upplifunar af ferð í náttúru Íslands. Innheimtan er flókin í framkvæmd og vandséð hvernig eftirlitinu verði sinnt án mikils tilkostnaðar.
5. Þeim fjármunum sem yrði varið til ráðningar og þjálfunar starfsfólks við eftirlit og innheimtu auk rekstrarkostnaðar væri betur varið með öðrum hætti að sömu markmiðum. Til dæmis eflingar landvörslu, löggæslu, slysavörnum, björgun og sjúkraf lutningum í náttúru Íslands.

9.3.2015

Hér sendist umsögn sveitarstjórnar Hrunamannahrepps vegna frumvarps um náttúrupassa sem tekin var fyrir á fundi sveitarstjórnar þann 5. mars. s.l.

1. Atvinnuveganefnd Alþingis: Umsagnarbeiðni um frumvarp til laga um náttúrupassa.

Oddviti kynnti umsagnarbeiðni um frumvarp til laga um náttúrupassa. Sveitarstjórn fagnar því að verið sé að leita leiða til að ná utan um verkefnið en tekur undir umsögn og athugasemdir Sambands Íslenskra sveitarfélaga um frumvarpið.

Kveðja

JGV

Jón G. Valgeirsson
sveitarstjóri
480-6600
jon@fludir.is

Nefndasvið Alþingis
Atvinnuveganefnd
b.t. nefndarritara
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík



Reykjavík, 20. febrúar 2015

Efni: Frumvarp til laga um náttúrupassa (455. mál)

Icelandair Group hf., fyrir eigin hönd og fyrir hönd dótturfélaga sinna Icelandair ehf., Flugfélags Íslands ehf., Flugleiðahótela ehf. og Iceland Travel ehf., þakkar nefndinni fyrir það tækifæri að fá að veita umsögn um ofangreint frumvarp.

1. Inngangur

Það er mikilvægt að stuðla að verndun náttúru Íslands með *stýringu álags* á ferðamannastöðum á Íslandi og afla tekna til að viðhalda þeim. Icelandair Group fagnar því þeirri viðleitni sem kemur fram af hálfu stjórnvalda með framlagningu frumvarps til laga um náttúrupassa. Það er tímabært að stjórnvöld veiti eigendum ferðamannastaða heimildir til þess að bregðast við auknum straumi ferðamanna og eru þær hugmyndir sem fram koma í frumvarpinu ágætar. Ljóst er að vegna tafa á málinu þarf hins vegar að bregðast við og tryggja fjármagn til uppbyggingar fyrir sumarið 2015 af fjárukalögum enda hafa tekjur ríkissjóðs af ferðamönnum vaxið gríðarlega á undanförunum árum. Samhliða tekjuöflun er nauðsynlegt að búa til kerfi til framtíðar sem hægt er að nota til álagsdreifingar á ferðamannastöðum.

2. Fyrirliggjandi frumvarp um náttúrupassa

Icelandair Group styður í meginatriðum hugmyndafræði fyrirliggjandi frumvarps til laga um náttúrupassa. Hins vegar hefur félagið orðið vart við talsverða andstöðu við hugmyndina innan ferðaþjónustunnar og víðar í samfélaginu. Það er mikilvægt að ná sem víðtækastri samstöðu um málið á meðal þjóðarinnar áður en frumvarpið verður að lögum. Að sama skapi beinir Icelandair Group þeim tilmælum til nefndarinnar að einfalda frumvarpið þannig að skýrar verði kveðið á um að náttúrupassa verði aðeins krafist á fjölförnustu ferðamannastöðunum landsins.

Vilji nefndin skoða aðra möguleika til að ná markmiðum frumvarpsins auk *stýringar álags* á ferðamannastaði landsins þá kæmi til greina að hafa náttúrupassann valkvæðan og í staðinn yrðu tekin upp bílastæðagjöld á stærri ferðamannastöðum sem gætu skilað áþekktum tekjum og sala á náttúrupassa. Rökin fyrir valkvæðum náttúrupassa væru þau að nokkurn tíma og reynslu þurfi fyrir atvinnugreinina, ferðamenn og almenning að venjast hinu nýja fyrirkomulagi. Með bílastæðagjöldum er gjaldtaka tengd við veitta þjónustu með fyrirkomulagi sem þekkist um allan heim.

3. Valkvæðni náttúrupassa

Í ljósi ofangreinds leggur Icelandair Group til að frumvarpið verði gert enn skilvirkara heldur en fyrirbyggjandi drög gera ráð fyrir. Þar ber í fyrsta lagi að nefna að best færi á því að náttúrupassinn, sem mælt er fyrir um í frumvarpinu, verði gerður valkvæður. Þar með verði einstaklingar ekki beittir refsikenndum viðurlögum fyrir það að heimsækja ferðamannastaði án náttúrupassa.

Icelandair Group telur að með góðri markaðssetningu á náttúrupassanum til Íslendinga og erlendra ferðamanna megi tryggja að hann skili verulegum tekjum í ríkissjóð. Við valkvæðni sparast jafnframt eftirlitskostnaður auk þess utanumhald verður einfaldara. Mikilvægt er þó að tryggja einfaldleika við sölu valkvæðs náttúrupassa svo hann nái þeirri útbreiðslu sem stefnt er að.

4. Aðrar leiðir til gjaldtöku fyrir veitta þjónustu

Í öðru lagi leggur Icelandair Group til að heimildir eigenda ferðamannastaða til annarrar gjaldtöku verði gerðar skýrari. Fram kemur í frumvarpinu að eigendum eða umsjónaraðilum ferðamannastaða sem eiga aðild að náttúrupassa sé 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 skv. frumvarpinu.

Gjaldtaka fyrir veitta þjónustu er heppileg leið. Hér væri æskilegt að bæta við heimild til þess að eigendur eða umsjónaraðilar ferðamannastaða taki gjald fyrir notkun bílastæða. Slíka heimild þyrfti að útfæra nánar í reglugerð og þar með þyrfti að veita ráðherra heimild til að kveða nánar um útfærslu á gjaldtöku bílastæða á ferðamannastöðum í reglugerð. Það skilyrði væri lagt á landeigendur að þeir gerðust aðilar að valkvæðum náttúrupassa til að fá leyfi í reglugerð til að leggja á bílastæðagjald.

Hluti innheimtra bílastæðagjalda myndi þá renna til framkvæmdasjóðs ferðamannastaða, eins og nánar verður kveðið á um í reglugerð. Þeir landeigendur sem innheimta bílastæðagjald geta ekki sótt um úthlutun úr framkvæmdasjóði ferðamannastaða en halda þess í stað meirihluta þeirra tekna sem aflað er með bílastæðagjaldi. Með þessu fyrirkomulagi eru réttir hvatar tryggðir í umgjörð um gjalddöku fyrir veitta þjónustu á fjölförnum ferðamannastöðum og æskilegt viðbótarmarkmið næst um stýringu álags. Að sama skapi er fjármögnun tryggð fyrir minni ferðamannastaði, sem ekki leggja á gjöld fyrir veitta þjónustu, í gegnum Framkvæmdasjóð ferðamannastaða.

5. Breytt frumvarp öðlist þegar gildi

Í þriðja lagi leggur Icelandair Group til að lög um náttúrupassa muni koma til framkvæmda eins fljótt og auðið er og að lög um gistináttaskatt falli úr gildi þann 1. janúar nk. Ekki þarf að taka langan tíma að hefja sölu náttúrupassans og munu tekjur vegna sölu hans og bílastæðagjalda þá alfarið koma í stað gistináttaskatts.

6. Samantekt

Samandregið eru athugasemdir og tillögur Icelandair Group eftirfarandi:

- Náttúrupassinn verði gerður valkvæður.
- Tekjur af honum skili sér til framkvæmdasjóðs ferðamannastaða.
- Frumvarpið verði einfaldað verulega.
- Allir ferðamannastaðir í umsjá og eigu ríkis og sveitafélaga taki þátt í náttúrupassa.
- Aðrir landeigendur sækji um aðild að náttúrupassa.
- Aðeins aðilar að náttúrupassa geti sótt um úthlutun úr Framkvæmdasjóði ferðamannastaða.
- Aðeins aðilar að náttúrupassa geti fengið leyfi í reglugerð til að innheimta bílastæðagjöld.
- Bílastæðagjöld verði nýtt að hluta til að fjármagna Framkvæmdasjóð ferðamannastaða til framtíðar.
- Þeir landeigendur sem innheimta bílastæðagjöld geti ekki fengið úthlutað úr Framkvæmdasjóði ferðamannastaða.
- Ferðamenn verði ekki varir við aðrar breytingar en að innheimt verði bílastæðagjöld á stærri ferðamannastöðum.
- Gistináttagjald verði aflagt í árslok 2015.

Ofangreindar tillögur í umsögn Icelandair Group eru hagkvæmar og byggja á lágmarksinngrípi hins opinbera. Um þær ætti að geta náðst viðtæk sátt í samfélaginu. Tekið er fram að breytingartillögur þessar munu ekki ná fram tilgangi sínum nema þær verði samþykktar í heild sinni en ekki að hluta.

Virðingarfyllst,
f.h. Icelandair Group hf., Icelandair ehf., Flugfélags Íslands ehf.,
Flugleiðahótela ehf. og Iceland Travel ehf.


Björgólfur Jóhannsson
Forstjóri Icelandair Group hf.

20.2.2015

Vísað er til erindis nefndarsviðs Alþingis dags. 6. febrúar s.l. þar sem óskað er eftir umsögn Isavia ohf vegna frumvarps til laga um náttúrupassa (heildarlög), 455. mál. Þingskj. 699.

Í ljósi þeirrar umræðu í fjölmiðlum varðandi náttúrupassa þá hafa komið fram tillögur varðandi upptöku komugjalda, annaðhvort á flugfarseðla eða farþega sem koma til landsins almennt.

Isavia ohf annast þjónustu við flugumferð yfir landinu auk þjónustu á flugvöllum landsins. Þessi starfsemi er í meginatriðum byggð á alþjóðlegum skuldbindingum og samræmdum EES reglum. Félagið leggur því áherslu á það markmið að gjaldtaka af borgaralegri flugstarfsemi fari fram með eðlilegum hætti í samræmi við samræmdar Evrópureglur og leiðbeiningar Alþjóðaflugmálastofnunarinnar, sem endurspeglar þessar skuldbindingar.

Ef gerðar verða breytingar á núverandi frumvarpi sem leiða til gjaldtöku á flug eða flugfarþega óskar félagið eftir því að leitað verði umsagnar þess.

F.h. Isavia

Með kveðju / Best regards,

Karl Alvarsson

Lögfræðingur, skrifstofa þróunar og stjórnunar Isavia, Reykjavík
Lawyer, Isavia Development and Administration Office, Reykjavík

Sími / Tel: +354 424100

Beint / Direct: +354 4244129

Farsími / Mobile: +354 6625452



24.2.2015

Góðan daginn,

Ég sendi hér með umsögn atvinnu- og menningamálanefndar Ísafjarðarbæjar, sem samþykkt var á 124. fundi atvinnu- og menningarmálanefndar, þann 23. febrúar sl. um frumvarp til laga um náttúrupassa, 455. mál.

„2015020032 - Frumvarp til laga um náttúrupassa

Atvinnu- og menningarmálanefnd Ísafjarðarbæjar leggst gegn því að frumvarpið verði samþykkt óbreytt.

Nefndin telur að með tilliti til þeirra sjónarmiða sem koma fram í greinargerð með frumvarpinu sé eðlilegast að því verði breytt til þess horfs að við gjaldtöku verði farin hin svokallaða "nýsjálenska leið", þ.e. að aðilum sem starfa í ferðaþjónustu og eru starfsleyfisskyldir verði gert að eiga samstarf við Umhverfisstofnun um innheimtu gjalds í framkvæmdasjóð ferðamannaáða.

Þá megi líta til almenningsamgangnahlutverks innanlandsflugs sem þátt í því að hafa álögur þar sem lægstar, eða engar.

Einnig telur nefndin varhugavert að fyrirhugað sé að gjald renni til ríkissjóðs, og telur það valda aukinni umsýslu sem minnki það fjármagn sem væri hægt að ráðstafa til málaflokksins. Sama á við um þær innheimtuaðferðir sem frumvarpið leggur til og að álitni nefndarinnar veldur umsýsla við innheimtu og útgáfu náttúrupassa kostnaði sem mun þá ekki nýtast til málaflokksins.

Þá er þess einnig að geta að útfærsla á frumvarpinu gengur gegn 3. mgr. 1. gr. náttúruverndarlaga þannig að líta má svo á að tálmun við hana sé að ræða.

Að öðru leyti minnir nefndin á nauðsyn þess að opinber störf sem verða til vegna breyttra lagaskilyrða, verði staðsett með þeim hætti að ekki halli á landsbyggðina.“

Virðingarfyllst,

Pórdís Sif Sigurðardóttir
Bæjarritari Ísafjarðarbæjar

Ísafjarðarbær

Stjórnsýsluhúsinu

Pósthólf 56

400 Ísafjörður

Sími: 450 8021

Gsm: 862 5041

Fax: 450 8008

Netfang: thordissif@isafiordur.is

Vefur: www.isafiordur.is

Alþingi
Kirkjustræti
150 Reykjavík

Ísafjörður, 20. febrúar 2015
2015020032

Efni: Umsögn bæjarstjórnar Ísafjarðarbæjar vegna 455. máls

Bæjarstjórn Ísafjarðarbæjar samþykkti á 357. fundi sínum 19. febrúar sl. eftirfarandi umsögn um frumvarp að lögum um náttúrupassa, 455. mál, umsögnin tilkynnist hér með:

„Bæjarstjórn Ísafjarðarbæjar tekur undir þau sjónarmið heilshugar að tryggja þurfi fjármagn til verndunar og uppbyggingar ferðamannastaða á Íslandi en lýsir yfir efasemdum um að upptaka náttúrupassa sé besta leiðin til þess.

Bæjarstjórn Ísafjarðarbæjar vill benda á nauðsyn þess að skýrt sé hvernig þeim fjármunum sem eiga að skila sér til uppbyggingar á ferðamannastöðum um land allt verði úthlutað. Framkvæmd gjaldtöku þarf að vera skýr og ljóst sé hvernig eftirliti á að vera háttáð.

Samkvæmt frumvarpinu er gert ráð fyrir því að Ferðamálastofa annist innheimtu gjalda, kynningu og markaðssetningu á passanum en fái ekki meira en sem nemur 3,5% af heildartekjum náttúrupassans. Bæjarstjórn Ísafjarðarbæjar vill benda á að nauðsynlegt er að eftirlit með þessari löggjöf verði tryggt þar sem skortur á eftirliti er líklegur til að veikja trú á því að löggjöfin muni skila áætluðum tekjum til uppbyggingar ferðamannastaða. Því þarf að tryggja að nægt fjármagn fari í þá starfsemi sem þarf að fara fram til þess að svo verði, ef þessi leið verður farin.

Einnig þarf að tryggja að upplýsingaskylda til ferðamanna varðandi öryggi ferðamannastaða verði til staðar og bendir bæjarstjórn Ísafjarðarbæjar á að ekki sé tekið á því í þessu frumvarpi hver eigi að framfylgja því.

Bæjarstjórn Ísafjarðarbæjar bendir jafnframt á það misræmi sem gætir í frumvarpi Landsskipulagsáætlunar og frumvarpi um náttúrupassa. Ber þar helst að nefna 1. grein frumvarps um náttúrupassa þar sem áætlað er að tekjum af náttúrupassa skuli ráðstafað til undirbúnings framkvæmda og í framkvæmdir ferðamannastaða. En í 1 gr. landsskipulagsáætlunar er gert ráð fyrir því að rekstur ferðamannastaða sé einn þeirra kostnaðarliða sem fjármagnaðir verði með náttúrupassa.

Bæjarstjórn Ísafjarðarbæ hefur efasemdir um að lög um náttúrupassa samræmist lögum um almannarétt sem lýtur að frjálsri för um landið, en sá réttur á sér djúpar rætur í lögum og menningu Íslands, en þetta ákvæði má finna í Jónsbók. Náttúra landsins er sameign þjóðarinnar en almannarétturinn er trygging landsmanna fyrir að fá að njóta þessarar sameignar.

Bæjarstjórn Ísafjarðarbæjar telur æskilegt að fá frumvarpið aftur til umsagnar eftir meðferð þingnefnda þar sem margt er enn óljóst varðandi útfærslu frumvarpsins.“

Virðingarfyllt,

Þórdís Sif Sigurðardóttir
bæjarritari

Umsógn um Frumvarp til laga um náttúrupassa.

Inngangur:

Mig langar að koma á framfæri nútímalegri hugmynd um farsæla og raunhæfa útfærslu um framkvæmd náttúrupassa frumvarpsins sem lagt hefur verið fram.

Núverandi útfærsluhugmyndir eru þegar orðnar mjög umdeildar bæði af alþingi, þjóðinni og ýmsum fag- og hagsmunaaðilum. Enda getur svona framkvæmd auðveldlega varpað neikvæðri ímynd á landið.

Í augum ferðamanna og heimspressunar mun núverandi frumvarp ekki kynna annað en auka skattaálag. Til gamans þá reiknaði ég út ef ein milljón manns prentaði út kvittun á venjulegt 80gram A4 blað þá er það nálægt 5 tonnum af pappír árlega. Klárlega mundi þónokkur hluti af þeim pappír enda í íslenskri náttúru.

Framkvæmd:

Mín hugmynd er að koma fram með hagnýta og vistvæna lausn fyrir alla aðila sem skapar jákvæða ímynd fyrir stjórnvöld og Ísland. Lausnin leggur upp úr þjónustu, hyggjusemi, upplýsingaflæði og sérstaklega öryggi fyrir ferðafólk.

Þetta væri gert með ítarlegu og vel útfærðu (APPI) snjallsímaforriti. Með þannig lausn skapast gífurleg tækifæri um upplýsingaflæði og yfirsýn yfir alla sem heimsækja landið. Með svona appi væri hægt að draga saman allar mikilvægar upplýsingar og fá upplýsingaveitur og viðbragðsaðila til samstarfs við framkvæmdaaðila. Sem dæmi, Landsbjörgu, neyðarlínuna, lögreglu, almannavarnir og ferðaþjónustuaðila. Möguleikarnir eru nánast endalausir með svona gagnvirku öflugum upplýsingatóli. Gjaldfærslan væri afar einföld, appið gæti m.a. verið frítt en borga þarf sjálfkrafa eftir ákveðnum svæðum og þjónustu í því. Að sama skapi væri hægt að koma mikilvægum og staðbundnum upplýsingum til notanda. T.d. um staðbundnar hættur eða takmarkanir á viðkomandi svæði. Tökum sem dæmi Reynisfjöru, Látrabjarg, háhitasvæði við Mývatn, Dettifoss, hálendisvegi að vetri til og fl. Einnig við óvæntar aðstæður eins og staðbundin óveður eða náttúruhamfarir. Einnig væri þetta tól öflugt í forvörðum og upplýsingaflæði m.a. vegna utanvega aksturs, umgengni um friðlönd og fl. Allar þessar mikilvægu upplýsingar kæmu til notanda samstundis á öllum tungumálum. Öllum komufarþegum væri skylt að hala þessu tóli niður í snjallsíma sína við komuna til landsins og væri það kynnt ýtarlega um borð í Norrænu, öllum flugvélum og Leifstöð og í gegnum símafyritækin við ræsingu á símtæki á Íslandi. Gæti einnig verið til taks í wifi neti flugvéla sem eru þegar komnar með það um borð. Með þessu væri líka tæknilega auðvelt að sjá notkun og staðsetningu allra og hafa eftirlit með ferðamönnum í gegnum farsímanetið í samvinnu við símafyritækin. Þannig fyrirkomulag losar lögreglu og eða aðra eftirlitsaðila við gríðarlega vinnu sem er nánast óframkvæmanleg miðað við núverandi frumvarp. Þá býður appið einnig upp á möguleika þess að selja hagsmunaaðilum í ferðaþjónustu aðgang að því til að auglýsa þjónustu og vörur ef vilji væri til. Með lagalegum fyrirvara þá tel ég einnig líklegt að með þessháttar útfærslu væri hægt að undanskilja íslenska ríkisborgara og þar með íslenska ferðamenn frá því að þurfa borga fyrir þessa þjónustu (náttúruskattur) því um væri að ræða þjónustu við ferðafólk sem stuðlar að almennu öryggi í almannabágu en ekki eiginleg og bein skattþíning sem núverandi frumvarp hlýtur að.

Auðvitað eru ekki allir ferðamenn sem koma til landsins með sjallsíma en notkun er þegar um 55-85% fer eftir löndum og heimsálfum en er stöðugt að aukast. Þar að auki gæti tæknilega einn sími nýst fyrir fleiri en einn komufarþega.

Fyrir aðra ferðamenn væri að sjálfsögðu boðið uppá lausnina á hefðbundnu pappírformi og gæti þá verið nokkurskonar ferðakort eins og núverandi hugmynd. En væri að sjálfsögðu nokkuð dýrari en appið.

Maður leiðir einnig hugann að því hvað svona upplýsingatól væri gagnlegt til að koma mikilvægum upplýsingum hratt og örugglega á öllum heimsins tungumálum til ferðamanna þegar koma hér náttúruhamfarir eins og eldgos!

Ef Íslensk stjórnvöld færu þessa nútímalegu leið væri það til sóma og fyrirmyndar fyrir aðrar heimsins þjóðir. Tæknilega er Ísland mjög vel í stakk búið til að framkvæma og útfæra svona verkefni með miklum sóma.

Endilega skoðið þetta og ræðið vel með opnum huga.

með kærri kveðju

Jónas Björgvinsson
Framkvæmdastjóri
Langholtiavegi 60
104 Reykjavík

--

MEÐ KVEÐJU/BEST REGARDS

Jónas Björgvinsson
Sala/Service and sales

Minor7 ehf
tel: +354 896 1013
ionas@fuglavarnir.is
www.fuglavarnir.is

Reykjavík 20. febrúar 2015

Atvinnuveganefnd Alþingis
Austurstræti
150 Reykjavík

nefnasvid@althingi.is

EFNI: Umsögn um frumvarp til laga um náttúrupassa (heildarlög), 455. mál.

INNGANGUR

Undirrituð hafa fengið til umsagnar frumvarp til laga um náttúrupassa. Aðkoma okkar að þessu máli er sú að við höfum tekið virkan þátt í umræðunni um þetta mál frá upphafi. Við erum bæði menntaðir ferðamálafræðingar frá Fachhochschule München í Þýskalandi og eigum og rekum ferðaskrifstofurnar Katla Travel GmbH í München (stofnuð 1997), innanlandsferðaskrifstofuna Katla DMI ehf. (stofnuð 2003) og sumarhúsamiðlunina Viator ehf. (stofnuð 2002).

Við óskum eftir að fá að koma fyrir nefndina og kynna og ræða okkar hugmyndir um þetta mál.

RÖK GEGN HUGMYNDUM UM NÁTTÚRUPASSA:

1. Ef náttúrupassi á að skila tilætluðum tekjum myndi hann útheimta mjög kostnaðarsamt kerfi með mikilli skriffinnsku, umfangsmiklu eftirlitskerfi og háum markaðs, sölu- og dreifingarkostnaði
2. Gjald fyrir náttúrupassa þyrfti að vera hlutfallslega hátt til þess að standa undir eigin kostnaði og rekstri. Það er því mikil hætt á að gagnvart erlendum ferðamönnum myndi það hafa áhrif á eftirspurn eftir Íslandsferðum og skerða samkeppnishæfni Íslands á alþjóðlegum ferðamörkuðum.
3. Að innleiða náttúrupassann er mjög flókið í allri framkvæmd, hvar sem niður er borið – sem dæmi má nefna að bara það að selja hann (hver, hvar, hvenær, hvernig) er mjög erfitt að finna viðunandi lausn á. Að hann verði eingöngu seldur á netinu er algjörlega óraunhæf hugmynd.
4. Náttúrupassi myndi hafa slæm áhrif á ásýnd landsins og skerða náttúruupplifun ferðamanna – girðingar, tollahlið, gjaldheimtumenn, verðir, eftirlitsmenn og annað þess háttar myndu verða mikið lýti á landslaginu og upplifun þess, sem er helsta aðdráttaraflíð í íslenskri ferðaþjónustu.

5. Náttúrupassinn er í andstöðu við vilja og sannfæringu stórs hluta þeirra sem reka og starfa við ferðaþjónustu í landinu, en án góðrar samvinnu við þá verður erfitt að hrinda verkinu í framkvæmd.
6. Náttúrupassinn er séríslensk uppfinning, sem er mjög líklegt að misheppnist. Það eru margar aðferðir til sem hafa verið notaðar hjá öðrum þjóðum jafnvel öldum saman og löngu sannað gildi sitt. Það er algjör óþarfi að finna upp hjólið.

Gestirnir okkar koma hingað vegna íslenskrar náttúru. Það eru víðernin, frelsið, friðurinn og róin sem heilla. Bara vitneskjan um náttúrupassann, hvað þá raunveruleg tilvist yfirvalds/eftirlitsmanna í íslenski náttúru eyðileggja okkar verðmætu og viðkvæmu vöru.

LAUSNIN:

Við teljum eftirfarandi aðferðir við fjármögnun á uppbyggingu og verndun náttúruperla koma vel til greina og vera á allan hátt betri en Náttúrupassinn, annað hvort ein þeirra, eða blanda af tveimur þeirra:

1. Ríkissjóður komi myndarlega að málinu í takt við stærð og mikilvægi greinarinnar og tekjusköpun hennar fyrir ríkissjóð.
2. Að lögð verði komugjöld á farseðla skipa- og flugfarþega til landsins
3. Að sveitarfélögin fái heimild til að innheimta “staðarskatt” “city tax” “Kurtaxe”

Fyrsti kostur hlýtur ávallt að vera leið 1 eingöngu. Annar kostur væri blanda af leið 1 og 3. Þriðji kostur væri blanda af leið 2 og 3.

1. RÖK FYRIR FJÁRMÖGNUN Í GEGNUM RÍKISSJÓÐ

Ferðaþjónustan er langstærsta útflutningsatvinnugrein þjóðarinnar og allt bendir til þess að gjaldeyrstekjur af greininni hafi numið um 320 milljörðum á síðasta ári. Skatttekjur af greininni nema tugum milljarða og því er almenningur í landinu stærsti hagsmunaaðilinn þegar kemur að ferðaþjónustu. Mikilvægi atvinnugreinarinnar fyrir íslenskt efnahagslíf er staðreynd, og það sem meira er, ferðaþjónustan styrkir hefðbundnar atvinnugreinar s.s. sjávarútveg og landbúnað, ýmsa þjónustu- og menningarstarfsemi, eflir byggð um land allt og hefur haldið uppi atvinnusköpun í landinu undanfarin ár. Greinin er í dag sterkasta undirstaðan á vegi okkar út úr kreppunni. Það eru einfaldlega í öllum atvinnugreinum verkefni sem bæði hentar og er skynsamlegast að vinna með fjárframlögum úr sameiginlegum sjóðum þjóðarinnar. Uppbygging og verndun ferðamannastaða fellur algjörlega í þann flokk, enda er sannað að opinber fjárfesting í innviðum ferðaþjónustu er fjárfesting sem skilar sér margfalt til baka. Samtök ferðaþjónustunnar hefur talað fyrir því að einum milljarði króna verði varið í þessi verkefni á ári, a.m.k. næstu þrjú árin til að leysa bráðan vanda. Við styðjum þann málflutning heilshugar.

2. RÖK FYRIR KOMUGJÖLDUM

Komugjöld eru eina innheimtuaðferðin þar sem öruggt er að það næst til allra gesta sem koma til landsins, undantekningalaust (bæði flug og skipafarþega).

Komugjöld þurfa ekki að vera há, þar sem innheimtuaðferðin er 100% skilvirk.

Kostnaður við innleiðingu og innheimtu komugjalda er í lágmarki.

Komugjöld munu ólíklega valda samdrætti í eftirspurn eftir Íslandsferðum, þar sem þau verða lág og innheimta þeirra fer fram á hljóðlátan hátt.

Komugjöld greiðast með farmiðanum til landsins og þar með er málið afgreitt fyrir alla hlutaðeigandi. Komugjöld hafa engin áhrif á upplifun ferðamanna af landinu.

Komugjöld þarfnast ekki eftirlitsiðnaðar og náttúruvarða.

Komugjöld þurfa ekki nýtt skrifræðisbatteri, innheimtuleiðin er þegar opin og þarfnast lítils undirbúnings.

Komugjöld eru sú innheimtuaðferð sem nýtur mests fylgis í atvinnugreininni.

Með komugjöldum er ekki verið að finna upp hjólið, heldur velja leið sem aðrar þjóðir hafa notað og nota með góðum árangri.

Komugjöld eru þekkt og viðtekin aðferð og engin þörf er á kynningar, markaðs og sölustarfi (líkt og innleiðing náttúrupassa myndi krefjast).

3. RÖK FYRIR “SVÆÐISSKÖTTUM”

Sú umræða er að verða æ háværi að einstök sveitarfélög á Íslandi, sem taka á móti þúsundum ef ekki hundruðum þúsunda ferðamanna ár hvert, hafi litlar sem engar tekjur af atvinnugreininni, en hins vegar séu gerðar á þau alls kyns kröfur, hvað varðar aðstöðu og aðbúnað fyrir ferðamennina. Einnig má því miður í vaxandi mæli heyra neikvæðar raddir meðal íbúa einstakra svæða, sem eru farnir að líta á ferðamenn sem truflun og jafnvel skaðvalda í samfélaginu. Með auknu umfangi ferðaþjónustu undanfarinna ára er mjög eðlilegt að þetta komi upp og eitthvað sem mátti búast við miðað við reynslu þjóða með mörg hundruð ára reynslu af atvinnugreininni ferðaþjónustu.

Það væri mjög æskilegt að á Íslandi verði til tekjustofn sem tilheyrir beint þeim sveitarfélögum sem taka á móti ferðamönnum. Leiðin til þess er í gegnum gjald sem við skulum hér kalla „svæðisskatt“. Löng hefð er fyrir þess konar skatti í Evrópu, t.d. í Þýskalandi, þar sem þess háttar skattur var lagður á í Baden-Baden árið 1507 og í Austurríki, þar sem skatturinn var fyrst lagður á árið 1842. Þessi skattur er oftast greiddur samhliða gistingu og síðan greiddur beint af rekstraraðilum gististaðanna til viðkomandi sveitarfélags, án millilendingar í ríkissjóði.

Sveitarfélögin ráða upphæðinni sjálf og samkeppni á millil svæða tryggir að gjaldið fari ekki úr böndunum. Þessi aðferð gerir sveitarfélögum kleift að fjárfesta í innviðum og þjónustu, sem einstaklingar sjá sér ekki hag í að byggja upp og reka, s.s. göngustígum, útsýnisþöllum, bílastæðum, salernisþjónustu og mörgu fleiru. Á sama tíma verður ávinningur samfélagsins af þjónustu við ferðamenn íbúum svæðanna greinilegri og sjálfkrafa skapast þrýstingur frá nærumhverfinu á rekstraraðila viðkomandi svæðis að vera með löglega og skráða starfsemi. Eins og oft hefur verið bent á, er algjör óþarfi fyrir okkur Íslendinga að finna upp hjólið hvað

varðar hinar ýmsu aðgerðir í ferðaþjónustunni. Nær er að læra af þjóðum sem hafa öldum saman tekið á móti gestum og rekið sig á flest það sem við erum nú að reka okkur á með miklum látum.

SAMANTEKT/NIÐURLAG

Það eru allir sammála um það að það þarf að skilgreina það nákvæmlega hvernig við Íslendingar ætlum að fjármagna viðhald og uppbyggingu ferðamannastaða á landinu. Það gera sér allir ljóst að óspillt náttúra landsins er fjöregg þessarar nú stærstu gjaldeyrisskapandi atvinnugreinar landsins og ef við vinnum ekki marvisst að verndun hennar, þá er voðinn vís. Það er okkar einlæga sannfæring að Náttúrupassi sé afleit leið til að afla fjár til þessa. Náttúrupassinn myndi hafa alltof mikil áhrif á “vöruna” sem við erum að selja og ræna gesti okkar þeirri upplifun sem þeir eru að sækjast eftir. Auk þess er aðferðin ótrúlega óskilvirk, flókin og miklu kostnaðarsamari heldur en frumvarpið gerir ráð fyrir.

Ferðaþjónusta hefur ólíkt sumum öðrum atvinnugreinum vaxið og dafnað upp á eigin spýtur, að mestu án nokkurra ívilnana, afslátta af opinberum gjöldum og niðurgreiðslna. Hún er nú orðin stærsta gjaldeyrisskapandi atvinnugreinin með gríðarleg margfeldisáhrif og skapar mikla atvinnu um land allt. Aðföng eru að stórum hluta íslensk og arðurinn af greininni verður að langstærstum hluta eftir á Íslandi, þar sem ferðaþjónustan er að mestu leyti borin uppi af íslenskum litlum og meðalstórum fyrirtækjum. Það má því færa fyrir því góð rök, að einn milljarður á ári í þrjú ár, sé langt frá því að vera óeðlilegt framlag úr sameiginlegum sjóðum þjóðarinnar.

Til vara nefnum við tvær leiðir sem okkur finnast að öllu leyti nærtækari og betri, enda þrautreyndar í löndum sem við viljum bera okkur saman við. Þetta eru annars vegar komugjöld, sem leggjast á alla farþega í skipum og flugvélum og hins vegar ný hugmynd á Íslandi, svokallaður “svæðisskattur”, sem tryggir sveitarfélögum tekjur af greininni og stuðlar um leið að náttúruvernd einstakra svæða og áframhaldandi velvild íbúa landsins gagnvart ferðaþjónustunni.

Virðingarfyllst,

Pétur Óskarsson
281166-4769
s. 8975488

Bjarnheiður Hallsdóttir
110567-5299
s. 8617410

Til Atvinnuveganefndar Alþingis,

Reykjavík 17.febrúar 2015.

b.t Kristjana Benediksdóttir
skjalavörður
skrifstofu Alþingis, nefndasviði
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Varðandi: Frumvarp til laga um náttúrupassa (heildarlög), 455. Mál.

Frá: Kayakklúbbnum, Reykjavík (sjá enn fremur www.kayakklubburinn.is)

Ágætu nefndarmenn,

gegnum samtökin „Samút“ sem kayakklúbburinn er aðili að, höfum við fengið ofangreint frumvarp til umsagnar. Klúbburinn er nú rúmlega 30 ára, aðili að Siglingasambandi Íslands og ÍSÍ og telur vel á fimmta hundrað félagi.

Eftir umfjöllun um frumvarpið vill stjórn klúbbsins árétta eftirfarandi.

1. Klúbburinn lýsir áhyggjum af því að íslenskum almenningi sé ætlað að greiða gjald vegna ferða um landið. Við teljum réttara að þeir sem nýta náttúru landsins til fjáröflunar og í atvinnuskyni greiði fyrir afnot og standi undir fjármögnun sem skapast af þeirra starfssemi. Í gömlu vatnalögunum var rætt um að "iðjuhöldur greiði" – sem væri í samræmi við reglur umhverfissréttarins. Gífurleg fjölgun ferðamanna hefur skapað vandamál sem erfitt verður að ráða við, með eða án náttúrupassa.
2. Með náttúrupassa er vegið að almannarétti. Almennaréttur er annað en það sem tekur til atvinnustarfssemi og í þessari tilhögun gæti falist sá möguleiki að skerða ferðir áhugafólks eins og okkar um ár og vötn landsins, í eyjar og með ströndum.
3. Gjaldið sem nú er áformnað er lágt, en flestöll gjöld hækka (kallað „verðteygni“ í greinargerð með frumvarpinu). Ekki er ástæða til að treysta því að svo verði ekki hér.
4. Í 4. gr. frumvarpsins segir að "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 aðráttar afl fyrir ferðamenn vegna náttúru og sögu, sbr. lög um landsáætlun um uppbyggingu innviða fyrir ferðamenn til verndar náttúru og menningarsögulegum minjum." Þetta gæti varðað okkur ræðara, s.s. á Þingvallavatni, Mývatni, Langasjó, Hvítárvatni, í ám á landinu, við sögulegar eyjar s.s. Viðey, Engey, Skrúð, Flatey á Breiðafirði svo dæmi séu nefnd.
5. Við óttumst fordæmi í túlkun fyrir landeigendur, þannig að borga þyrfti fyrir að róa til dæmis í Rauðseyjar, Akureyjar, Brokey, Rifgirðingar, Purkey, Þerney, Elliðaármar, Tungufljótið. Í lið 3.1. í greinargerðinni segir að "Þegar fram í sækir má búast við að fleiri ferðamannastaðir bætist á listann, bæði í opinberri eigu og einkaeigu". Orðalag um þetta er ekki skýrt að okkar dómi og skýrt þarf að vera að sérlög sem þessi skerði ekki rétt sem fólk á til ferða um landið samkvæmt náttúruverndarlögum.
6. Sagt er að "Ferðamannastaðir í eigu annarra en opinberra aðila geta sótt um aðild að náttúrupassa". Mætti þá krefjast náttúrupassa eða sambærilegra upplýsinga um fyrirframgreiðslu fyrir róður þar sem land er í einkaeigu, s.s. á innfjörðum eins og Mjóafirði í Ísafjarðardjúpi, á vötnum svo sem Leginum á Héraði eða Hestvatni í Grímsnesi, eða ef farið er

í Vigur, Æðey eða eyjar á Breiðafirði? Róið við Hvammsvík í Hvalfirði? Mörkin eru hér engan veginn skýr. "Ferðamálastofa skal.....halda úti uppfærðum og aðgengilegum lista", sem má breyta og bæta í. Hvernig er ákveðið hvar verður bætt í?

7. Viðurlög ef einhver slysast til að hafa ekki keypt eða endurnýjað náttúrupassann eru 15000 kr, tífalt þriggja ára gjald. Þetta er íþyngjandi ákvæði.
8. Dæmi um ónákvæmni sem dregur úr trúverðugleika annara þátta frumvarpsins er til dæmis í greinargerð með frumvarpinu þar sem segir að „Eftir að ferðamönnum fór að fjölga nokkuð hratt upp úr síðustu aldamótum...". Nálægt sexföldun á ferðamönnum til landsins verður að teljast meira en „nokkuð hratt“ hvað fjölgun þeirra varðar.
9. Í þrígang er sagt að "um þau atriði skal kveða á um í reglugerð sem ráðherra setur", en óljóst er eins og oft í íslenskri lagasetningu hvenær og hvernig reglugerð verður sett.
10. "Fagrád um öryggismál ferðamanna" er óskýrt orðlag og illa skilgreint hvað það fyrirbrigði á að gera. Á það einungis að fjalla um öryggi þar sem passinn gildir? Félög eins og okkar setja sér gjarnan viðmið um öryggismál. Samgöngustofa ætti að annast samræmingu mála af þessu tagi á landsvísu. Þetta virðist óþarft „fagrád“, enda á orðið „fag“ ekki við hér.

Kayakklúbburinn lýsir sig því andvígán nokkrum meginatriðum frumvarpsins.

Fyrir hönd Kayakklúbbsins.

Klara Bjartmarz, formaður,

Reynir Tómas Geirsson, fyrrverandi formaður ferðanefndar Kayakklúbbsins.



Atvinnuveganefnd Alþingis
nefnasvid@althingi.is

Gunnarsholti, 20. febrúar 2015

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um náttúrupassa (heildarlög), 455. mál.

Landgræðslu ríkisins hefur borist erindi nefndasviðs Alþingis, dags. 6. febrúar sl., hvar óskað er umsagnar stofnunarinnar á frumvarpi til laga um náttúrupassa.

Landgræðsla ríkisins starfar eftir lögum nr. 17/1965. Tilgangur þeirra laga kemur fram í 1. gr. en hann er að koma í veg fyrir eyðingu gróðurs og jarðvegs og að græða upp eydd og vangróin lönd. Umsögn stofnunarinnar er skrifuð í ljósi þessa tilgangs laganna.

I. Almenn

Landgræðsla ríkisins fagnar því að til standi að leggja fé í uppbyggingu og viðhald á ferðamannastöðum enda brýn þörf á. Ljóst er að skemmdir vegna sívaxandi álags af völdum ferðamanna er orðið eitt af alvarlegustu umhverfisvandamálum þjóðarinnar. Fjölmargir staðir og ferðaleiðir eru að drabbast niður og bæði erfitt og gríðarlega kostnaðarsamt getur verið að bregðast við þegar í óefni er komið. Vandamálið er oftast ekki tengt of miklu álagi á gróður og jarðveg og lausnir tengjast því hlutverki Landgræðslu ríkisins með beinum hætti.

Þó uppbygging fjölsóttustu ferðamannastaða landsins sé brýn telur Landgræðsla ríkisins að leggja verði jafnframt áherslu á verndun annarra staða, svæða og leiða, enda gætir vaxandi álags ferðamanna um nánast allt Ísland. Taka þarf tillit til þess hve vandinn er víðtækur við ákvarðanir um skiptingu fjármagns til úrbóta. Hugtakið „ferðamannastaður“ er í eðli sínu mjög vítt.

Landgræðsla ríkisins áréttar þörf fyrir aukið fjármagn til verndar og/eða uppbyggingar á fjölmörgum stöðum og svæðum en tekur ekki afstöðu til leiða til slíkrar fjármögnunar, þ.m.t. náttúrupassa.

II. Einstakar athugasemdir

Um 1. gr. – Markmið

Markmið laganna er að stuðla að verndun náttúru Íslands með nauðsynlegri uppbyggingu, viðhaldi og verndun ferðamannastaða. Landgræðsla ríkisins telur orðalagið leggja of mikla áherslu á uppbyggingu. Hún er leið sem krefst mikillar varúðar og á ekki alls staðar við.

Um 2. gr. – Náttúrupassi

Ljóst má vera af þeirri skilgreiningu sem lagt er upp með á orðinu „*ferðamannastaður*“, þ.e. að um sé að ræða skilgreindan stað sem hefur aðdráttarafl fyrir ferðamenn vegna náttúru hans og sögu, gefur tilefni til að ætla það að nánast megi skilgreina allt Ísland, í heild sinni eða í einstökum hlutum, sem ferðamannastað. Það samrýmist brýnni þörf fyrir verndun á landsvísu, ekki aðeins uppbyggingu á nokkrum fjölsóttum stöðum. Slíkir staðir og leiðir skipta hundruðum ef ekki þúsundum.

Um 3. gr. – Umsýsla og innheimta gjalds fyrir náttúrupassa

Gert er ráð fyrir að Ferðamálastofa annist alla umsýslu og innheimtu vegna náttúrupassa. Í ljósi þess hve handhafar náttúrupassa og „*ferðamannastaðir*“ gætu orðið margir má gera ráð fyrir að verkefnið verði mjög umfangsmikið. Það má spyrja sig hvort slíkt falli nægjanlega vel að verksviði Ferðamálastofu eins og því er lýst í lögum nr. 73/2005 um skipan ferðamála. Náttúrupassinn er sprottinn upp úr brýnni þörf fyrir stórauðna umhverfisvernd. Færa mætti fyrir því gild rök að framkvæmd slíkra verkefna ætti, a.m.k. að hluta til, að vera á hendi stofnana sem vinna með beinni hætti að umhverfisvernd.

Um 4. gr. – Ferðamannastaðir sem eiga aðild að náttúrupassa

„*Ferðamannastaður*“ getur talist hver sá staður í náttúru Íslands sem hefur aðdráttarafl fyrir ferðamenn vegna náttúru og sögu. Vísað er til frumvarps til laga um landsáætlun um uppbyggingu innviða fyrir ferðamenn til verndar náttúru og menningarsögulegum minjum. Þar kemur fram að gildissvið þeirrar skilgreiningar nær til ferðamannaleiða, ferðamannastaða og ferðamannasvæða. Ljóst er að lögin myndu spanna mjög breitt gildissvið hvað varðar verndarþörf og mögulega gjaldtöku. Aukin landvarsla er mikilvæg víða um land, en skv. frumvarpinu virðist slíkt hlutverk ekki hafa tengsl við innheimtu og umsýslu passans.

Varðandi 5. mgr. er bent á að í ljósi þess hve gildissvið náttúrupassans og hlutverk hans til umhverfisverndar er víðtækt virðist óeðlilegt að setja réttindi og skyldur vegna passans undir hatt laga um Framkvæmdasjóð ferðamannastaða og vandséð hvernig svo viðamikilið utanumhald á sviði umhverfismála samræmist hlutverki Ferðamálastofu. Um er að ræða viðamikið umhverfisverndarmál sem krefst mikillar fagmennsku á því sviði. Umhverfisgeirinn þarf þar sterka aðkomu, en um slíkt er ekki að ræða í lögum um Framkvæmdasjóð ferðamannastaða

Um 5. gr. – Fagråd um öryggismál ferðamanna

Meginmarkmið laganna er skv. 1 gr. að stuðla að verndun náttúru Íslands með ákveðnum hætti. Öryggi ferðamanna er mikilvægt, en velta má fyrir sér hvort kosti eigi þann þátt í beinni samkeppni við takmarkað fjármagn til umhverfisverndar.

Á sama tíma og gert er ráð fyrir fagráði um öryggismál ferðamanna, gera lögin ekki ráð fyrir neinum sjálfstæðum farvegi til að tryggja fagmennsku og gæði verndunar og úrbóta náttúru

Íslands. Sterk aðkoma sérfræðinga og stofnana á sviði umhverfis, náttúru og menningarminja að framkvæmd laganna er óhjákvæmileg.

Um 11. gr. – Breytingar á öðrum lögum (Um framkvæmdasjóð ferðamannastaða nr. 75/2011)

Ætlunin er að verja 82,5% af tekjum til ferðamannastaða sem eiga aðild að náttúrupassa en aðeins 10% til staða sem ekki eiga aðild. Verndartilgangur náttúrupassans á landsvísu næst þannig ekki nema að hvort tveggja komi til að þátttaka landeigenda í verkefninu verði mjög víðtæk og að „ferðamannastaður“ verði skilgreindur rúmt.

Krafa um 50% mótframlag þeirra aðila sem ekki eiga aðild að náttúrupassa er afar íþyngjandi - hvers vegna ættu þeir að taka þátt í að kosta grundvöll ferðaþjónustunnar, en sitja uppi með að þurfa að greiða fyrir skaða á landi vegna vaxandi álags?

Virðingarfyllt,
f.h. Landgræðslu ríkisins


Birkir Snær Fannarsson, hdl.

Nefndasvið Alþingis,
Austurstræti 8-10,
150. Reykjavík,

Sent með tölvupósti á netfangið.
nefnasvid@althingi.is

Reykjavík, 12. febrúar 2015.

Efni: Umsögn Landssamtaka landeigenda á Íslandi um frumvarp til laga um náttúrupassa (-455. mál)

Vísað er til bréfs nefndasviðs Alþingis dags. 6. þ.m. þar sem Landssamtökum landeigenda á Íslandi var sent ofangreint frumvarp til umsagnar.

Landssamtök landeigenda á Íslandi taka undir það sem segir í athugasemdum með frumvarpinu um að segja megi að „*almenn sátt ríki um að hefja þurfi sérstaka gjaldtöku til uppbyggingar, viðhalds og verndunar ferðamannastaða.*“ Landssamtökin leggjast ekki gegn setningu laga um náttúrupassa þrátt fyrir að það sé mat þeirra að lagasetningin sé að mestu óþörf og frekar til þess fallin að gera innheimtu aðgangseyrisins flókna og viðurhlutamikla. Vissulega þarf ríkisvaldið að afla tekna af ferðamönnum, ekki síst til þess að mæta almennt umtalsvert auknum útgjöldum sem óhjákvæmilega hljóta að stafa af þeirri gríðarlegu fjölgun þeirra sem átt hefur sér stað nú hin allra síðustu ár og ekki sér fyrir endann á. Landssamtök landeigenda telja það heppilegt að afla hluta þessara tekna með sölu aðgangskorta með svipuðum hætti og gert er ráð fyrir í frumvarpinu en að enga nauðsyn beri til að lögfesta sérstakt fyrirkomulag um innheimtu aðgangseyrisins. Lagasetning er hins vegar nauðsynleg til aukinnar skattheimtu af ferðamönnum. Þannig mætti afla ríkinu fjár með beinni skattlagningu á ferðamenn svo sem með hækkun gistináttaskatts, með álagningu einhverskonar komugjalda og jafnvel með sérstökum skatti sem lagður yrði á aðgangseyri að ferðamannastöðum. Hins vegar gæti ríkið í skjóli eignarréttar síns, aflað tekna með gjaldtöku á þá ferðamenn sem heimækja þjóðgarðana og aðra helstu ferðamannstaði landsins sem eru í eigu ríkisins. Það má hugsa sér að þær tekjur sem fengjust með skattheimtunni færu beint í ríkissjóð og myndu þá koma upp í aukin útgjöld ríkisins vegna aukins álags á samgöngukerfið, í heilbrigðiskerfinu og víðar í samfélaginu. Vel mætti hugsa sér að sérstakur skattur af aðgangseyri að ferðamannastöðum yrði eyrnamerkur náttúru Íslands almennt. Þær tekjur sem fengjust með innheimtu aðgangseyris að þjóðgördum og öðrum ferðamannastöðum í eigu ríkisins myndu hins vegar renna til viðhalds og rekstrar þessara sömu ferðamannastaða þó að auðvitað mætti gera ráð fyrir að rekstur staðanna, amk flestra, myndi skila verulegum hagnaði sem rynni þá í ríkissjóð sem arður.

Að mati Landssamtakanna er lagasetning í þessa veru sem hér er til umsagnar alls ekki nauðsynleg til þess að ríkið gæti selt aðgangseyri að ferðamannastöðum sem eru í þess eigu og ekkert því til fyrirstöðu að selt væri eitt aðgangskort fyrir alla þessa staði sem þess vegna mætti kalla náttúrupassa. Loks er bent á að beina heimild til gjaldtöku ásamt tilheyrandi reglugerðarheimild um gjaldtökuna er þegar að finna í 32. gr gildandi náttúruverndarlaga nr. 44/1999 og jafnframt í 92. gr nýju náttúruverndarlaganna nr. 60/2013. Þá er heimild til gjaldtöku einnig til staðar í 28. gr l. 73/2005 um skipulag ferðamála. Þau tóku við af lögum nr 117 frá 1994 þar sem

einnig var að finna gjaldtöluheimild en þau tóku við af enn eldri lögum þar sem einnig var gjaldtökuheimild. Slík heimild hefur því verið lengi í lögum þrátt fyrir að hún sé í sjálfu sér ekki nauðsynleg vegna þess að heimild til gjaldtöku felst í eignarréttinum sjálfum.

Í frumvarpinu er í **fyrsta lagi** (1. mgr 4. gr) gert ráð fyrir að allir ferðamannastaðir í eigu eða umsjá opinberra aðilja eigi sjálfkrafa aðild að náttúrupassa. Í athugasemdum með frumvarpinu er ekki að finna skilgreiningu á því hvað átt sé við með orðunum opinber aðili í lagafrumvarpinu en samkvæmt almennum skilningi þess orðs er um að ræða ríki og sveitarfélög og stofnanir í þeirra eigu. Landssamtök landeigenda á Íslandi telja að ekki sé með einfaldri lagasetningu hægt að kveða á um að ferðamannastaðir sem eru í eigu sveitarfélaga falli, án samþykkis eigenda staðanna, undir skilgreiningu laganna og að ríkið njóti tekna af þeim en ekki eigendurnir sjálfir, þ.e. sveitarfélögin. Um þetta er vísað til ákvæðis stjórnarskrárinnar um sjálfstæði sveitarfélaga (78. gr) og til sveitarstjórnarlaga 138/2011, einkum 3. gr. Í **öðru lagi** er í frumvarpinu (2. mgr 4. gr) gert ráð fyrir að ferðamannastaðir í eigu annara en opinberra aðilja geti sótt um aðild að náttúrupassa. Með vísan til þess sem að framan sagði er þetta ákvæði með öllu óþarft. Ef ríkið kys að selja aðgang að eignarlöndum sínum í einu lagi með einhvers konar afsláttarkorti sem nefnt verður náttúrupassi er ekkert því til fyrirstöðu að samið verði um að aðrir eigendur ferðamannastaða eigi aðild að slíku aðgangskorti enda stangist það ekki á við ákvæði IV kafla samkeppnislaga (nr.44/2005) um bann við samkeppnishömlum en vel kann að vera að starfsemi í þessa veru teljist að einhverju leyti samkeppnisstarfsemi í ferðamannaíðnaði í skilningi samkeppnislaganna. Í **þriðja lagi** er í frumvarpinu (5. gr) ráðagerð um stofnun fagráðs um öryggismál ferðamanna. Landssamtökin hafa ekkert við það að athuga að stofnað verði fagráð með þessum hætti en setja spurningarmerki við það hvernig fagráðið er skipað og hvort stofnun þess eigi einhverja samleið með ákvæðum um innheimtu aðgangseyris að ferðamannastöðum. Í **fjórdða lagi** er í frumvarpinu (-6. gr) gert ráð fyrir eftirliti og viðurlögum (-7. gr). Þetta ákvæði er óþarft enda hlýtur eftirlit, kærumeðferð og ákvörðun um viðurlög vegna þess að menn hafi ekki greitt aðgangseyri þar sem hans er réttilega krafist, að fara eftir almennum reglum réttarvörslukerfisins. Eðlilegt er að eftirlit með þessu sé í höndum umsjónarmanna, á ferðamannastöðunum hverjum fyrir sig sem leiti til þar til bærra yfirvalda ef á þarf að halda. Tvöfalt eftirlitskerfi í þessa veru er til þess fallið að auka flækjustig og kostnað.

Loks vilja Landssamtök landeigenda leggja áherslu á að innheimta aðgangseyris af ferðamönnum þurfi að vera einföld og að tryggja þurfi að þær tekjur sem þannig fást, renni beint og milliliðalaust til staðanna sjálfra í stað þess að fara í umsýslugjöld og um hendur einhverskonar úthlutunarstofanana þar sem hætta er á verulegum sjálfþökukostnaði.

Virðingarfyllst,
f.h. Landssamtaka landeigenda á Íslandi ,

Örn Bergsson formaður

20. febrúar 2015

Atvinnuveganefnd Alþingis
Austurstræti
150 Reykjavík

EFNI: Athugasemdir við frumvarp til laga um náttúrupassa.
Þingskjal 699 – 455. mál á 144. löggjafarþingi.

Stjórn Landverndar hefur kynnt sér frumvarp til laga um náttúrupassa og sendir atvinnuveganefnd athugasemdir sínar hér með.

INNGANGUR

Landvernd fagnar umræðu um gjaldtöku á ferðamönnum til uppbyggingar ferðamannastaða þar sem náttúran liggur undir skemmdum vegna álags af ferðafólki. Landvernd er fylgjandi gjaldtöku á ferðamönnum í þeim tilgangi að efla innviði ferðamannastaða þar sem það á við og til að efla aðrar leiðir til að vernda náttúru landsins gegn ágangi ferðamanna. Samtökin hafa hinsvegar lagst gegn útfærslum á náttúrupassa þeim sem atvinnuvegaráðherra hefur lagt fram, bæði í drögum að frumvarpi um náttúrupassa (sbr. bréf til ráðuneytisins, dagsett hinn 17. mars 2014) og nú í framlögðu frumvarpi. Jafnframt er bent á sameiginlega yfirlýsingu Landverndar, Ferðafélags Íslands, Ferðaklúbbssins 4x4, Ferðafélagsins Útivistar og SAMÚT, Samtaka útivistarfélaga sem er að finna í fylgiskjali I, dagsettu 26. febrúar 2014 og minnisblað til ráðherra ferðamála um gjaldtöku af ferðamönnum, dagsett 25. febrúar 2014, sjá fylgiskjal II.

HVERS VEGNA ER NÁTTÚRUPASSI EKKI SKYNSAMLEG LEIÐ TIL GJALDTÖKU

1. *Frumvarpið stangast á við almannarétt*

Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti hefur ekki svo Landvernd sé kunnugt látið vinna lögfræðilega úttekt á því hvort gjaldtaka á einstaka ferðamannastöðum eða gjaldtaka með náttúrupassa sem nær yfir fleiri en einn ferðamannastað, standist lög um almannarétt. Ljóst er að slík úttekt þarf að fara fram, en undirrituð samtök telja að náttúrupassinn brjóti á almannarétti um frjálsa för fólks um óræktað land.

Samkvæmt 14. gr. laga um náttúruvernd, nr. 44/1999, er „*Mönnum [...] heimilt, án sérstaks leyfis landeiganda eða rétthafa, að fara gangandi, á skíðum, skautum og óvélknúnum sleðum eða á annan sambærilegan hátt um óræktað land og dveljast þar.*“ Samkvæmt 2. gr. frumvarps um náttúrupassa skal: „*Einstaklingur sem náð hefur 18 ára aldri [...] afla sér náttúrupassa gegn gjaldi heimsæki hann ferðamannastað á Íslandi sem á aðild að náttúrupassa, sbr. 4. gr. Þessi grein frumvarpsins girðir því fyrir aðgang fólks að ferðamannastöðum sem undir passann heyra og eru utan ræktaðs lands, þ.e.a.s.*

gengur gegn hinum forna almannarétti. Gjaldtaka á einstökum ferðamannastöðum myndi sömuleiðis ganga gegn almannaréttinum.

Í náttúruverndarlögum segir jafnframt í 14. gr.: „Á eignarlandi í byggð er eiganda eða rétthafa þó heimilt að takmarka eða banna með merkingum við hlið og göngustiga umferð manna og dvöl á afgirtu óræktuðu landi.“ Þetta útilokar ekki að landeigandi geti girt af ferðamannastaði og lokað þeim. Ekki verður skilið annað af lögnum en að slíkt bann gildi jafnt fyrir alla, hvort sem þeir hafa borgað aðgangsgjald eður ei og verður í fljótu bragði ekki séð að lokun ein og sér réttlæti gjaldtöku.

Hins vegar er ljóst af 32. gr. náttúruverndarlaga að Umhverfisstofnun eða þeim aðila sem falin hefur verið rekstur náttúruverndarsvæðis getur ákveðið gjald fyrir veitta þjónustu og „Rekstraraðili náttúruverndarsvæðis getur enn fremur ákveðið gjald fyrir aðganga að svæðinu ef spiöll hafa orðið af völdum ferðamanna eða hætta er á slíkum spiöllum.“ Skal tekjum af gjaldtöku vegna spjalla varið til eftirlits, lagfæringar eða uppbyggingar svæðisins eða aðkomu að því, samkvæmt lögnum. Ljóst er að margir ferðamannastaðir eru náttúruverndarsvæði og því væri samkvæmt náttúruverndarlögum heimilt að stunda gjaldtöku á þeim fyrir ofangreint. Landvernd telur að það eigi ætíð að ganga fyrir að vernda náttúruna fyrir skemmdum og spjöllum, og þá beri hiklaust að beita lokunum ef þörf krefur. Lokun svæðis vegna skemmda þýðir einfaldlega að svæðið ber ekki umgengni fólks fyrr en búið er að koma því í betra lag eða það hefur jafnað sig. Lögin leyfa gjaldtöku í slíkum tilvikum, en að mati Landverndar er náttúrupassi ekki rétta leiðin til þess, enda hugmyndin að hann gildi á mun fleiri stöðum en náttúruverndarsvæðum. Ekki verður annað skilið á 32. gr. náttúruverndarlaga að lokanir byggist á nauðsyn þess að vernda náttúruna, en þá í hverju einstöku tilfelli fyrir sig og því gangi það ofar almannaréttinum, enda liggja svæði sannarlega undir skemmdum. Slíkar lokanir geta verið algerlega nauðsynlegar, tímabundið eða til lengri tíma. Náttúrupassi tekur hinsvegar ekki tillit til hvers tilviks fyrir sig, heldur er meiningin að hann virki sem almenn gjaldtaka (almenn lokun) og því girðir hann fyrir almannarétt okkar um frjálsa för um óræktað land.

2. Hætta á að gjá myndist milli ferðapjónustu og ferðamanna / heimamanna: slæmt fyrir náttúruvernd

Samkvæmt frumvarpinu verður eftirlit með því hvort fólk hafi keypt sér náttúrupassa á þeim stöðum sem undir hann heyra. Eftirlitsmenn munu því væntanlega koma til með að stoppa fólk til að kanna með náttúrupassa og sekta þá sem ekki hafa keypt passann. Eitt af helstu einkennum íslenskrar ferðapjónustu er jákvætt og vingjarnlegt viðmót heimafólks og Íslendinga flestra. Í því felst mikil auðlind. Hætta er á að þetta breytist ef fólk lendir í kasti við lögin og má forðast með því að fara aðrar leiðir í gjaldtöku. Þetta getur einnig raskað friði og ró sem fólk sækir út í íslenska náttúru og er e.t.v. eitt sérkenna íslenskrar ferðapjónustu. Ein forsenda þess að fólk vilji vernda náttúruna er að það tengist henni tilfinningaböndum og því er mikilvægt að hlúa að sérkennum hennar og upplifunargildi sem ýtir undir að slík bönd myndist. Þetta er ekki bara mikilvægt fyrir vernd náttúrunnar sjálfrar heldur líka fyrir ferðapjónustuna sem héraendis byggir svo mjög á náttúrunni. Náttúrupassaleiðin gengur gegn þessu.

Ferðapjónusta á Íslandi er vaxandi atvinnugrein og hefur hingað til að mestu verið rekin í ágætri sátt við náttúru og menn. Mjög æskilegt er að svo verði áfram, ekki síst út frá náttúruverndarsjónarmiði. Landvernd óttast að margir Íslendingar vilji ekki greiða sérstakt náttúrupassagjald til að horfa á

náttúru Þingvalla, Gullfoss, Mývatns, Goðafoss o.s.frv. Náttúrupassi og gjaldtaka á hverjum og einum stað eiga það sameiginlegt að gjaldtaka verður mun áþreypfanlegri, miðað við gjalddöku í gegnum venjulega skattlagningu, t.d. gistináttagjald eða ef fjármagn yrði tekið af síauknum skatttekjum af greininni. Því óttast Landvernd að náttúrupassi geti myndað ákveðna gjá á milli ferðapjónustunnar í landinu og landsmanna, þ.e.a.s. gjaldheimta sem þessi er ekki í takti við íslenska þjóðarsál. Slík gjá væri ekki náttúruvernd í landinu til framdráttar, því ferðapjónustan byggir á vernd náttúrunnar.

3. *Kostnaður við markaðssetningu, kynningu, umsýslu og eftirlit*

Með náttúrupassa er verið að innleiða nýtt kerfi við gjaldheimtu, kerfi sem krefst markaðssetningar og kynningar, eftirlits og umsýslu, sem t.d. skattlagning með gistináttagjaldi eða komu- og brottfarargjöld myndu ekki kalla á. Þannig óttast Landvernd að óþarflega stór hluti af tekjum passans fari í að standa undir kostnaði við rekstur og umsjón hans. T.d. hlýtur eftirlit að kalla á eftirlitsmenn með tilheyrandi kostnaði, markaðssetning væri dýr, og uppsetning og viðhald vefkerfa til sölu passans. Allt þetta væri þó vel þess virði ef náttúrupassaleiðin væri eina færa leiðin. En svo er ekki.

Þá er gert ráð fyrir stjórnvaldssektum ef ferðamaður hefur ekki greitt náttúrupassagjald og er staddur á ferðamannastað. Eðlilegt er að slíkar stjórnvaldssektir séu kærnanlegar til ráðherra, eins og frumvarpið gerir ráð fyrir, en hinsvegar má komast hjá öllu þessu með því að fara aðrar gjalddökuleiðir. Þá vakna upp spurningar um það hvort Íslendingar sem keyra um landið, sama í hvaða tilgangi það er, megi koma við á ferðamannastöðum til að nýta salernisaðstöðu eða hreinlega teygja úr sér.

Landvernd gerir alvarlegar athugasemdir við það að verið sé að búa til nýtt og flókið kerfi utan um tiltölulega einfalda skattlagningu: kerfi sem krefst markaðssetningar, kynningar, sölu, eftirlits og hvar beita má kærnanlegum stjórnvaldssektum sem eru aðfararhæfar. Einfaldari leiðir eru til og mikilvægt að það fé sem innheimt verður renni sem mest til að vernda náttúruna.

4. *Náttúrupassi útilokar ekki gjalddöku landeigenda á einstaka ferðamannastöðum*

Með frumvarpinu er hvergi girt fyrir þann möguleika landeigenda að hefja eigin gjalddöku á ferðamannastöðum, kjósi þeir að vera ekki hluti af náttúrupassanum (sbr. 4. gr. frumvarpsins). Afar mikilvægt er að komið sé í veg fyrir að hægt sé að rukka á einstaka stöðum. Slík gjalddöku stríðir jafnmikið gegn almannarétti og gæti haft afar neikvæð áhrif á ferðapjónustuna og ímynd hennar héraðs, ekki síst á meðal Íslendinga. Þetta atriði þarf að hafa í huga þegar ákveðin er gjalddökuleið.

STJÓRNSÝSLULEGT FYRIRKOMULAG ENDURSPGLAR EKKI ÁHERSLUR Á VERND NÁTTÚRU

Ágangur ferðamanna er á mörgum stöðum landgræðslu- og endurheimtarmál, sérlega þar sem land er traðkað niður. Þá heyrir álag á náttúru landsins undir náttúruverndarlög en Umhverfisstofnun fer með umsýslu þeirra laga. Í ljósi þess hve gildissvið náttúrupassans og hlutverk hans gagnvart umhverfis- og náttúruvernd er víðtækt, er hlutverk Framkvæmdasjóðsins einnig mjög víðtækt og umhverfisábyrgð mikil. Vandséð er hvernig svo viðamikil utanumhald á sviði umhverfismála

samræmist vistun sjóðsins hjá Ferðamálastofu. Samkvæmt lögum um skipan ferðamála nr. 73/2005, eru verkefni Ferðamálastofu m.a. útgáfa leyfa, skráning á starfsemi og eftirlit, þróunar-, gæða- og skipulagsmál ferðaþjónustu og markaðs- og kynningarmál. Umhverfismál eru þar vissulega nefnd, en ljóst má vera að meginhlutverk stofnunarinnar er ekki umhverfis- og náttúruvernd. Það vaknar því sú eðlilega spurning hvort ekki væri eðlilegra að Framkvæmdasjóðurinn væri vistaður hjá t.d.

Umhverfisstofnun eða Landgræðslunni sem hafa stjórnábyrgð og faglegt hlutverk og þekkingu á sviði umhverfis- og náttúruverndar. Landvernd beinir því til atvinnuveganefndar að vega og meta þetta atriði vandlega. Þá hlýtur að þurfa að endurskoða nafn sjóðsins svo það endurspegli betur hlutverk hans, t.d. Verndarsjóður ferðamannastaða.

Samkvæmt lögum um Framkvæmdasjóð ferðamannastaða nr. 75/2011 skal ráðherra skipa fjóra fulltrúa í stjórn sjóðsins. Tveir skulu skipaðir eftir tilnefningu Samtaka ferðaþjónustunnar, einn eftir tilnefningu Sambands íslenskra sveitarfélaga og einn án tilnefningar. Að mati Landverndar er mjög óeðlilegt að enginn tilnefning komi frá umhverfisgeiranum. Enginn er tilnefndur af ráðuneyti umhverfismála eða stofnunum þess. Samt er meginhlutverk sjóðsins að úthluta fé til uppbyggingar ferðamannastaða til verndar náttúru landsins. Ábyrgð sjóðsins er mikið, ekki síst þegar kemur að umhverfismálum og þrátt fyrir að sjóðurinn eigi að byggja á landsáætluninni, þá er mikilvægt að innan stjórnar hans sé fólk með þarftilbæra þekkingu á umhverfismálum. Á sama hátt er mikilvægt að fulltrúar atvinnugreinarinnar og sveitarfélaga séu þar inni eins og er í dag. Landvernd gerir það að tillögu sinni að frumvarpinu verði breytt með þeim hætti að öðrum fulltrúa Samtaka ferðaþjónustunnar verði skipt út fyrir fulltrúa hins opinbera úr umhverfisgeiranum eða að slíkum fulltrúa verði bætt inn í stjórn sjóðsins.

FLEIRI ATRIÐI ER LÚTA AÐ ÚTHLUTUN FJÁRMUNA

Í greinargerð frumvarpsins á bls. 15 segir að Framkvæmdasjóði ferðamannastaða sé „*ekki heimilt að bera rekstrarkostnað mannvirkja, náttúruverndarsvæða eða annarra ferðamannastaða*“. Í frumvarpi um landsáætlun er hinsvegar talað um að áætlunin nái til uppbyggingar, rekstur og viðhalds innviða, þ.m.t. „*vörslu*“, sbr. skilgreining á innviðum í 2. gr. þess frumvarps. Landvernd bendir á að tryggja verður samræmi hér á milli. Landvernd hefur áður lagt á það áherslu að ekki sé nóg að fjármagni sé veitt í framkvæmdir, heldur þurfi einnig að vera fjármagn til viðhalds og lágmarksreksturs, eins og frumvarp um landsáætlun virðist gera ráð fyrir.

Landvernd telur nauðsynlegt að rannsóknir á þoli vistkerfa liggi að baki ákvörðunum um forgangsöröðun aðgerða á ferðamannastöðum í þágu náttúruverndar og að tryggt sé gæðaeftirlit með framkvæmdum og að vöktun eigi sér stað eftir að framkvæmdum lýkur. Á bls. 5 í greinargerð með frumvarpi til laga um landsáætlun um uppbyggingu innviða fyrir ferðamenn segir: „*Mikilvægt er að áætlanir og framkvæmdir á grundvelli þeirra séu byggðar á vandaðri greiningu og rannsóknum og unnar af varkárni og virðingu fyrir viðkvæmri náttúru landsins.*“ Landvernd tekur undir þetta, en saknar þess að þetta atriði sé útfært í lagatexta frumvarpsins. Vöktun er auk þess hvergi nefnd. Landvernd gerir ítarlegri athugasemdir við þetta í umsögn sinni um frumvarp til landsáætlunar (sjá fylgiskjal III). Afar mikilvægt er að fjármagn sé tryggt til rannsókna, gæðaeftirlits og vöktunar áhrifa af framkvæmdum. Hvergi er minnst á að þessi atriði verði tryggt í frumvarpi um landsáætlun. Landvernd beinir því til atvinnuveganefndar að kanna hvort ekki sé rétt að hluti af fjármagni sem hlýst gjaldtöku af ferðamönnum renni til þessara þátta.

Þá gagnrýnir Landvernd að lögum sem ætlað er að efla vernd náttúru á ferðamannastöðum geri ekki ráð fyrir að úthlutun fjár geti runnið til fræðsluverkefna á sviði náttúruverndar. Á sama tíma á að verja nokkru hlutfalli tekna til öryggis ferðamanna, þar sem m.a. er gert ráð fyrir gerð fræðsluefnis er varða öryggismál (sbr. 11. gr. laganna og umfjöllun í greinargerð um 5. gr. laganna). Það vantar því að gert sé ráð fyrir að styrkja megi fræðslumál er varða náttúruvernd.

HVAÐA AÐRAR LEIÐIR ERU FÆRAR EN NÁTTÚRUPASSI?

Í aðdraganda frumvarpsgerðarinnar, átti Landvernd aðild að samráðshópi atvinnuvegaráðuneytis sem skipaður var af Ragnheiði Elínu Árnadóttur, líkt og fram kemur í greinargerð með frumvarpinu. Í þeim hópi tók ráðuneytið fyrir (bannaði) umræðu um útfærslu annarra leiða til gjaldtöku en náttúrupassa. Það telur Landvernd sýna að enginn vilji hafi verið fyrir því að skoða aðrar leiðir en þessa og því ekki hægt að tala um samráð um gjaldtöku. Þetta harmar Landvernd og telur að muni tefja málið að hafa ekki handhægar, góðar upplýsingar og útfærslur fyrir fleiri leiðir, nú þegar málið kemur til kasta Alþingis.

Vegna stóraukinna umsviða í ferðaþjónustu og fjölda ferðamanna á Íslandi, sjáum við nú mun meira álag á ferðamannastöðum. Þetta álag væri ekki ef fjöldi ferðamanna væri mun minni líkt og hann var fyrir áratug eða tveimur. Það er því ánægjulegt að sjá vilja stjórnvalda og ferðaþjónustunnar sjálfrar til að takast á við þetta viðfangsefni. Það er jafnframt sanngjörn og eðlileg krafa að hluti skatttekna af ferðaþjónustu í landinu fari í það að vernda þá auðlind sem hún byggir afkomu sína á, náttúruna. Landvernd er tilbúin til að skoða útfærslur um eftirfarandi og kallar eftir slíkri greiningu stjórnvalda:

1. Í ljósi stóraukinna umsvifa ferðaþjónustu í landinu, væri eðlilegt að taka hluta þeirra skatttekna sem af hljótast og verja til Framkvæmdasjóðs ferðamannastaða. Ákveðnar breytingar voru gerðar á virðisaukaskattskerfinu sem við kemur ferðaþjónustu um síðustu áramót og frekari breytingar lögfestar sem taka gildi um næstu áramót. Þetta mun skila auknum tekjum í ríkissjóð. Þá eru ótaldar auknar tekjur vegna aukinnar veltu í greininni.
2. Breyta gistináttagjaldi þannig að það nái yfir gistingu hvers einstaklings á nóttu en ekki gistirýmis. Einnig þyrfti að kanna hvort hækka beri gjaldið.
3. Kanna til hlítar hóflegt komu- eða brottfarargjald í gegnum flugferðir og skipakomur.
4. Innheimta gistináttagjald eða aukin hafnargjöld af skemmtiferðaskipum.

Landvernd leggur áherslu á það að landeigendum/sveitarfélögum séu tryggð tækifæri til að selja margvíslega þjónustu við jaðar ferðamannastaða, t.d. gjald fyrir salernisaðstöðu, veitingaþjónustu eða bílastæðagjöld, svo fremi sem það hafi ekki neikvæð áhrif á ásýnd og yfirbragð ferðamannastaða.

Fyrir hönd stjórnar Landverndar,

Guðmundur Ingi Guðbrandsson,
framkvæmdastjóri Landverndar.

Fylgiskjal 1. Fréttatilkynning frá 26. febrúar 2014.

26. febrúar 2014

Náttúrupassi eða gjald á einstaka staði: Vegið stórlega að almannarétti um frjálsa för fólks um landið

Yfirlýsing frá

Landvernd, Ferðafélagi Íslands, Ferðaklúbbnum 4x4, Samtökum útivistarfélaga (SAMÚT) og Útivist

Undirrituð samtök taka undir að víða þurfi að efla innviði og þjónustu til að forða ferðamannastöðum og náttúruperlum frá skemmdum og ágangi. Í þeim tilgangi er ásættanlegt að innheimta gjald af ferðamönnum sem renni til uppbyggingar og reksturs á slíkum stöðum, þ.m.t. til fræðslu, landvörslu og öryggismála.

Samtökin telja hinsvegar að náttúrupassi og gjald inn á einstaka staði vegi stórlega að almannarétti um frjálsa för fólks um óræktað land. Samtökin vara sérstaklega við hugmyndum um að girða af náttúruperlur í þeim tilgangi að taka gjald af svæðum og hefta þannig för almennings. Samtökin leggjast gegn áformum sem stangast á við þennan mikilvæga rétt fólks til að njóta landsins.

Í samráðshópi um náttúrupassa á vegum iðnaðar- og viðskiptaráðherra hafa útfærslur annarra hugmynda en náttúrupassans ekki fengist ræddar. Samtökin telja að fara beri leiðir sem ekki brjóta á almannaréttinum, t.d. blandaða leið hóflegs komu- eða brottfarargjalds og breytinga á gistináttagjaldi og/eða virðisaukaskatti. Það er skýr krafa samtakanna að þessar leiðir verði útfærðar í samráðshópnum á sama tíma og náttúrupassinn og síðan verði endanlegar ákvarðanir teknar um leiðir til gjaldtöku ferðamanna.

Samtökin hafa fullan skilning á því að málið er brýnt en hvetja ráðherra, landeigendur og aðila í ferðaþjónustunni að sameinast um að tryggja að sú mikilvæga stefnumótun sem nú er í gangi tryggi vernd almannaréttarins og að litið verði gaumgæfilega á aðferðir sem tryggja það.

Landvernd, Ferðafélagi Íslands, Ferðaklúbbnum 4x4, Samtökum útivistarfélaga (SAMÚT) og Útivist

Fylgiskjal 2. Minnisblað á fundi með iðnaðar- og viðskiptaráðherra 25. febrúar 2014.

Minnisblað um uppbyggingu ferðamannastaða og gjaldtöku

Fundur með iðnaðar- og viðskiptaráðherra, Ragnheiði Elínu Árnadóttur, 25. febrúar 2014

Undirrituð félagasamtök leggja áherslu á bætta stefnumótun og aðgerðir til að sporna við skemmdum á Náttúru Íslands af völdum aukins fjölda og ágangs ferðamanna, bæði til að vernda náttúru landsins og þá auðlind sem felst í henni fyrir ferðabjónustu og útivist í landinu. Koma þarf í veg fyrir neikvæð áhrif á vistkerfi, landslag, víðerni og upplifun fólks af náttúrunni. Til að tryggja þetta, leggja samtökin áherslu á eftirfarandi til grundvallar uppbyggingar ferðamannastaða og gjaldtöku ferðamanna:

1. Bætt aðgengi og uppbygging á ekki við á öllum stöðum sem ferðamenn kjósa að sækja heim. Þetta gildir sérstaklega þar sem auknir innviðir myndu skerða víðerni, ásýnd náttúrulegra svæða, eða upplifun ferðamanna af lítt snortinni og ómanngerðri náttúru. Mikilvægt er að ná sátt um hvaða svæði skuli byggja upp og hvaða svæði ekki.
2. Efla þarf innviði og bjónustu til að forða mörgum svæðum frá skemmdum og ágangi. Í þeim tilgangi er ásættanlegt að innheimta gjald af ferðamönnum sem renni til uppbyggingar og reksturs á ferðamannastöðum, þ.m.t. til fræðslu, landvörslu og öryggismála.
3. Gera þarf stóratök í rannsóknum á áhrifum ferðamennsku á náttúru og samfélag, ekki síst á þolmörk vistkerfa. Þetta er grundvöllur nauðsynlegrar þarfagreiningar og forgangsroðunar fyrir uppbyggingu. Í samræmi við varúðarreglu umhverfisréttar, skal þó skortur á slíkum rannsóknum ekki koma í veg fyrir að hefja þegar aðgerðir til að sporna við frekari skemmdum.
4. Við stefnumótun sem nú fer fram er algerlega nauðsynlegt að kanna fleiri leiðir til gjaldtöku en náttúrupassa. Samtökin hafna gjaldtöku með náttúrupassa á grundvelli þess að hann:
 - a. gengur gegn almannarétti um frjálsta för fólks um landið, því fólk getur ekki lengur farið á valda ferðamannastaði án þess að greiða fyrir það,
 - b. felur í sér að koma þarf upp umfangsmikilli (kostnaðarsamri) umsýslu fyrir sölu og eftirlit,
 - c. kallar á (kostnaðarsama) markaðssetningu utan lands og innan,
 - d. gæti leitt til þess að ferðamenn verji meiri tíma í Reykjavík en það er andstætt við markmið um betri dreifingu ferðamanna (passinn sé því í raun landsbyggðarskattur),
 - e. gæti haft neikvæð áhrif á tengsl fólks við náttúruna því greitt er beint fyrir aðgang að henni.
5. Tillaga samtakanna: Kanna gaumgæfilega blandaða leið hóflegs komu- eða brottfarargjalds og breytinga á virðisaukaskatti og/eða gistináttagjaldi, en með því má m.a. komast hjá flókinni umsýslu við sölu, eftirlit og markaðssetningu. Gjaldtaka þarf að fela í sér sanngjarna leið þar sem farþegar skemmtiferðaskipa leggja einnig eitthvað af mörkum. Meðan á þarfagreiningu stendur má nýta gistináttagjald og/eða koma á, þegar á næsta ári, hóflegu komu- eða brottfarargjaldi til að taka tafarlaust á brýnustu úrlausnarefnum á ferðamannastöðum til varnar skemmdum á náttúrunni.

Undirrituð samtök fara þess á leit við ráðherra að samráðsvettvangur um útfærslu náttúrupassa fái heimild til að ræða kosti, galla og útfærslu gjaldtöku út frá fleiri leiðum en nú er gert og að ákvörðun um náttúrupassa verði endurskoðuð í framhaldi af slíkri vinnu. Minnt er á að afar mismunandi skoðanir eru í samfélaginu á náttúrupassaleiðinni, einnig innan ferðþjónustunnar. Útilokað er að sátt náist um þessa mikilvægu stefnumótun án þess að fara yfir fleiri aðferðir innan samráðsvettvangs, og taka síðan ákvörðun um þá leið sem fara skal í gjaldtöku. Án þess er ekki um raunverulegt samráð að ræða.

Landvernd – Ferðafélag Íslands – Ferðaklúbburinn 4x4 – Samtök útivistarfélaga (SAMÚT) – Útivist

Fylgiskjal III. Umsögn Landverndar við frumvarp til laga um landsáætlun um uppbyggingu innviða fyrir ferðamenn til verndar náttúru og menningarsögulegum minjum.

Reykjavík, 20. febrúar 2015

Umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis
Nefndasvið, Austurstræti
150 Reykjavík

Efni: Athugasemdir við frumvarp til laga um landsáætlun um uppbyggingu innviða fyrir ferðamenn til verndar náttúru og menningarsögulegum minjum, þingskjal 649, 427. mál á 144. löggjafarþingi.

Stjórn Landverndar hefur kynnt sér frumvarp til laga um landsáætlun um uppbyggingu innviða fyrir ferðamenn til verndar náttúru og menningarsögulegum minjum. Stjórnin fagnar því að með frumvarpinu er langtímahugsun sett fram um uppbyggingu á innviðum á ferðamannastöðum. Stjórn Landverndar gerir þó nokkrar veigamiklar athugasemdir og breytingatillögur við frumvarpið sem hún telur nauðsynlegar til að tryggja betur vernd náttúru en núverandi frumvarp gerir.

SAMANTEKT

Landvernd leggur áherslu á að lögin setji skýran ramma sem:

- a) tryggi að rannsóknir og mat á ástandi lands liggi til grundvallar allri stefnumörkun og forgangsöröðun við gerð landsáætlunar og verkefnaáætlunar,
- b) tryggi að við uppbyggingu innviða sé gætt að gæðum vinnu og innviðir falli sem allra best að landslagi og sérkennum íslenskrar náttúru, t.d. með eflingu þekkingar og færni í vinnulagi,
- c) tryggi að þróaðir verði vísar til að vakta umhverfisþætti og segja til um breytingar á ástandi lands á meðan og eftir að uppbyggingu innviða lýkur (sannprófun aðgerða) þannig að bregðast megi við því sem betur má fara,
- d) tryggi að innviðir verði eingöngu byggðir eða eflir þar sem það skerðir ekki ásýnd sérstaks landslags, víðerna eða svæða og tryggt verði fjármagn til að beita annarskonar stýringu á áhrifum ferðamanna á slík svæði.

Þessi atriði vantar inn í frumvarpið og brýnt er að bæta úr því að mati Landverndar. Samtökin telja jafnframt að fjármagn verði að tryggja til ofangreindra þátta svo góður ásetningur um uppbyggingu innviða til verndar náttúru og menningarsögulegum minjum verði að veruleika.

ALMENNAR ATHUGASEMDIR

1. Landvernd telur mikilvægt að ekki skuli byggja upp innviði á öllum ferðamannasvæðum, stöðum og leiðum. Innviðir munu á sumum stöðum eyðileggja lítt snortna náttúru sem einmitt er aðdráttarafi margra staða. Á slíkum svæðum/stöðum/leiðum þarf að beita annarskonar aðferðum við að vernda náttúruna fyrir ferðamönnum, t.d. með stýringu á fjölda ferðamanna. Á fundi Samtaka ferðaþjónustunnar sem bar titilinn „Verður Ísland farsældar frón árið 2025?“ var

rætt um ábyrgð ferðapjónustunnar gagnvart náttúrunni sem hún byggir afkomu sína og ímynd að stórum hluta á. Þar kom fram í pallborði að allir frummælendur¹ teldu mikilvægt að til yrðu áfram staðir á Íslandi þar sem innviðir væri ekki byggðir upp og fjöldi ferðamanna takmarkaður með einum eða öðrum hætti til að tryggja að ekki þyrfti að byggja innviði. Þessi skoðun á því sífellt meira fylgi að fagna og mikilvægt að löggjafinn fylgi hér eftir. Þetta atriði þarf að koma fram í lagatextanum, sbr. breytingartillögur Landverndar í athugasemdum við einstakar lagagreinar hér að neðan. Minnst er á þetta atriði á bls. 12 í greinargerð og er það vel.

2. Stýring, uppbygging og viðhald innviða verður að byggjast á rannsóknum á getu og þoli ferðamannastaða. Sama á við um staði þar sem talið er óæskilegt að ráðast í uppbyggingu, sbr. athugasemd nr. 1 hér að ofan. Frumvarpið tekur ekki á þessu atriði að öðru leyti en því að rætt er um mikilvægi rannsókna og vandaðrar greiningar við áætlanagerð í greinargerð með frumvarpinu (bls. 5 í frumvarpi). Landvernd tekur auðvitað undir þetta en rannsóknir á þoli svæða er grundvallaratriði til að byggja stefnumörkun og forgangsröðun aðgerða/framkvæmda á. Ekki verður séð hvernig megi tryggja skynsamlega uppbyggingu eða forgangsröðun ef ekki liggja rannsóknir að baki. Þetta mikilvæga atriði er hvergi skrifað inn í lagatextann sjálfan. Benda má á fyrirlestur skoska landfræðingsins Bob Aitken, sem sérhæft hefur sig í þróun, gerð og viðhaldi göngustíga. Í máli hans kom m.a. fram mikilvægi þess að ráðast ekki með of miklum hraði í uppbyggingu, heldur koma á góðu skipulagi og læra af reynslunni á hverjum stað. Það er því e.t.v. um nokkurskonar „adaptive management“ að ræða, sem gæti hentað hér. Fyrirlestur sem Aitken hélt á vegum Landverndar má finna á vefsíðu samtakanna².
3. Landvernd telur mikilvægt að gætt sé að gæðum við uppbyggingu innviða. Bob Aitken kom sérstaklega inn á það í fyrirlestri sínum. Hann gagnrýndi ástandið á Íslandi, bæði þar sem vantaði uppbyggingu en líka þar sem uppbygging hefur hafist og ekki hefur verið gætt að því að innviðir falli að landslagi. Stjórnvöld verða að tryggja gæði þeirrar vinnu sem fram fer við uppbyggingu innviða, svo að góður ásetningur falli ekki um sjálfan sig. Nauðsynlegt er að tekið verði á þessu atriði sérstaklega í reglugerð, og m.a. gert ráð fyrir uppbyggingu þekkingar á réttu vinnulagi, námskeið og fræðslu til þeirra sem skipuleggja vinnu sem þessa og þeirra sem framkvæma hana. Þetta er lykilatriði sem hvergi er tekið á í frumvarpinu, en varðar náttúruvernd gríðarlega miklu.
4. Landvernd telur einnig afar brýnt að gert sé ráð fyrir vöktun aðgerða, en vöktun segir til um ástand staða/svæða/leiða og er nauðsynlegt tæki til að sjá hvort markmið um vernd svæðanna náist, hvort heldur sem er á svæðum þar sem uppbygging á sér stað eða þar sem hún á sér ekki stað. Þannig ætti að þróa vísa (e. indicators) sem yrðu vaktaðir og segja til um breytingar á ástandi. Þetta atriði er mikilvægt til að geta sannprófað hverju uppbygging skilar og þannig má læra af reynslunni. Afar fáar rannsóknir hafa farið fram á Íslandi á vöktun umhverfisáhrifa framkvæmda hérlendis.
5. Hér er tækifæri til að vinna rétt að málum frá upphafi og hvetur Landvernd ráðuneytið til að skrifa nýja grein inn í lögum um rannsóknir og vöktun uppbyggingar. Það ætti einnig að taka til staða þar sem ákveðið er að ráðast ekki í uppbyggingu innviða.
6. Landvernd fagnar þeim áherslum sem finna má í frumvarpinu á það að rekstur svæða sé hluti af þessari landsáætlun. Mikilvægt er þó að það taki til svæða þar sem uppbygging innviða á sér stað og einnig til svæða þar sem uppbygging á sér ekki stað, m.a. til stýringar á ferðamönnum. Mikilvægt er að líta á þessi atriði öll frá upphafi.
7. Landvernd efast um að kostnaðaráætlun vegna gerðar landsáætlunar sé raunhæf, en einungis er gert ráð fyrir að einu stöðugildi auk rekstrarkostnaðar, tæpum 10 milljónum króna árlega. Ljóst er

¹ <http://www.saf.is/verdur-island-farsaeldar-fron-arid-2025/>

² <http://landvernd.is/Sidur/ID/5963/Fvrrirlestur-Bob-Aitken-mvndband>.

að mikil vinna mun fara í að gera áætlunina og með ólíkindum að gert sé ráð fyrir að allir aðilar í verkefnisstjórn geti gefið vinnu sína. Þess utan er um umfangsmikið verkefni að ræða sem hlýtur að kalla á aðkomu ýmissa sérfræðinga hjá undirstofnunum ráðuneytisins og í háskólum. Þá hlýtur að vera ferðakostnaður við verkefni sem þetta, því heimsækja þarf svæði við úttekt á þeim. Landvernd óttast að landsáætlunin verði í skötulíki og byggji ekki á nægilega góðum gögnum eða upplýsingum ef ekki verður látið fjármagn renna í nauðsynlegan undirbúning og til vöktunar og sannprófunar af aðgerðum. Ljóst er að ekki gert ráð fyrir kostnaði við rannsóknir, greiningar sérfræðinga, gæðaeftirliti framkvæmda eða vöktun. Að mati Landverndar gengur það ekki upp og þarf að bæta úr því.

ATHUGASEMDIR VIÐ EINSTAKAR GREINAR FRUMVARPSINS

8. Landvernd leggur fram eftirfarandi breytingatillögu á texta 1. gr. um markmið (undirstrikun sýnir breytingatillögu Landverndar):

„Markmið laga þessara er að móta og samræma stefnu um uppbyggingu, rekstur og viðhald innviða fyrir ferðamenn í þágu náttúruverndar og til verndar menningarsögulegum minjum, b.m.t. hvar eigi að bvaqia upp og hvar ekki. Jafnframt er markmið þessara laga að trvaqia að uppbyvaqina innviða bvaqi á rannsóknum, aæðaeftirliti með framkvæmdum og vöktun á ástandi ferðamannastaða. Það skal gert með stefnumarkandi landsáætlun til tólf ára skv. 3. gr. og þriggja ára verkefnaáætlun skv. 4. gr. sem er hluti af og innan ramma tólf ára áætlunarinnar.“

9. Landvernd leggur til eftirfarandi breytingatillögu við 3. gr. frumvarpsins um stefnumarkandi landsáætlun til tólf ára (yfirstrikanir og undirstrikanir):

„Landsáætlunin tekur til verndaraðgerða, öryggismála, uppbyggingar, eftirlits, undirbúnings og reksturs staða, leiða og svæða og viðhalds innviða fyrir ferðamenn í þágu náttúruverndar á ferðamannaleiðum, ferðamannastöðum og ferðamannasvæðum í landinu. Í áætluninni skal leggja til grundvallar vernd náttúru og menningarsögulegra minja, og viðmið um sjálfbæra nýtingu, rannsóknir á þolmörkum vistkerfa, aæðaeftirlit framkvæmda og vöktun áhrifa. Í áætluninni skal skilgreina stefnu um á hvaða ferðamannaleiðum, ferðamannastöðum og ferðamannasvæðum skuli stefnt að uppbyvaqinau og viðhaldi innviða og hvar eigi ekki að bvaqia upp innviði og skilgreina þá stefnu við uppbyvaqinau og viðhald sem unnið verður eftir á gildistíma áætlunarinnar. Auk þess skal tilgreina nánar þær ferðamannaleiðir, ferðamannastaði og ferðamannasvæði sem áætlunin tekur til hverju sinni skulu tilgreind nánar.“

Hér koma áherslur Landverndar hve skýrast í ljós, en samtökin leggja ríka áherslu á að rannsóknir á þolmörkum vistkerfa liggi að baki ákvarðanatöku, sbr. athugasemdir hér að ofan. Þá endurspeglar breytingatillögun Landverndar hér að ofan einnig áherslu samtakanna um að ekki beri að byggja upp innviði á öllum svæðum/stöðum/leiðum. Samtökin leggja ríka áherslu á að þessu verði gerð skil í lagatextanum sjálfum.

„Við gerð landsáætlunar skal einnig taka mið af því að fjármunir nýtist sem best og skal forgangsröðun byggjast á mati á þörf fyrir uppbyggingu innviða fyrir ferðamenn í landinu í heild og í einstökum landshlutum. Einnig skal meta þörf á og veita fjármunum til að mæta stýrinqa ferðamanna á svæðum þar sem innviðir verða ekki bvaqðir upp. Gera skal grein fyrir fjáröflun og útgjöld skulu sundurliðuð eftir framkvæmdum og viðhaldi eftir því sem við á.“

Hér er um að ræða sömu grundvallarsjónarmið og áður hafa komið fram, þ.e.a.s. að ekki verði byggt upp á öllum svæðum og að slík svæði þurfi einnig fjármuni til stýringar, enda er slík stýring hluti af því að vernda náttúru ferðamannastaða, sbr. markmið frumvarps um náttúrupassa. Mikilvægt er að tryggja þetta atriði í lögunum.

Landvernd leggur ríka áherslu á það að tryggðir verði fjármunir til rannsókna, gæðaeftirlits og vöktunar, sem eru grundvallaratriði sem landsáætlun verður að byggja á. Hvort fjármunir til þessara þátta eigi að koma af gjaldtöku ferðamanna að hluta eða öllu leyti, er útfærsluatriði stjórnvalda, en ljóst má vera að nauðsynlegt er að tryggja fjármagn til þessa.

10. Landvernd gerir eftirfarandi breytingatillögur við 4. gr. frumvarpsins um þriggja ára verkefnaáætlun (undirstrikanir):

„Í samráði við ráðherra er fara með ferðamál, þjóðlendumál og menningarminjamál leggur ráðherra fram á Alþingi tillögu til þingsályktunar um þriggja ára verkefnaáætlun tólf ára landsáætlunar. Verkefnaáætlun skal rúmast innan ramma tólf ára landsáætlunar og í henni skal skilgreindum verkefnum tólf ára áætlunarinnar forgangsraðað og framkvæmd þeirra og ábyrgð nánar útfærð. Gerð skal grein fyrir fjáröflun og útgjöld skulu sundurliðuð eftir framkvæmdum, þ.m.t. útgjöld veqna svæða þar sem enqin uppbygging á að eiga sér stað. útgjöld veqna rannsókna, gæðaeftirlits og vöktunar framkvæmda. Verkefnin geta meðal annars falist í hvers konar verndaraðgerðum, þ.m.t. stýringu, fræðslu og vötkun, undirbúningi, úrbótum, uppbyggingu, eftirliti, umsjón, rekstri og viðhaldi innviða á ferðamannaleiðum, ferðamannastöðum og ferðamannasvæðum. Ráðherra setur í reglugerð nánari ákvæði um gerð þriggja ára verkefnaáætlunar, þar sem einni er kveðið á um verklaasreqlur og viðmið um vinnulaq og þekkingu og þiálfun þeirra sem koma að uppbyggingu innviða.“

11. Bæta þarf inn grein um rannsóknir á þolmörkum vistkerfa og vöktun framkvæmda og viðhalds, eins og að framan greinir. Landvernd telur að sú grein eigi að koma á eftir núverandi 4. gr. laganna. Lögð er rík áhersla á að bæta þessu inn í frumvarpið.
12. Landvernd fagnar því að fulltrúi náttúruverndarsamtaka skuli eiga að sitja í verkefnisstjórn sbr. 5. gr. frumvarpsdraganna.
13. Landvernd gerir eftirfarandi breytingatillögu við 8. gr. frumvarpsins um samninga við landeigendur:

„Um ferðamannaleiðir, ferðamannastaði og ferðamannasvæði sem eru ekki í eigu opinberra aðila og falla undir landsáætlun skal gera samning um vernd, uppbyggingu, viðhald og aðgengi ferðamanna. Vöktun skal í höndum óháðs aðila.“

Breytingatillagan gerir ráð fyrir því að tryggt verði að vöktun fari fram á svæðum sem ekki eru í eigu ríkisins og að óháður aðili verði fenginn til verksins.

Fyrir hönd stjórnar Landverndar,

Guðmundur Ingi Guðbrandsson,
framkvæmdastjóri Landverndar.

Efni: Umsögn við frumvarp til laga um náttúrupassa. Mál 455 - Þskj. 699

Frumvarp til laga um náttúrupassa barst Líf- og umhverfisvísindadeild Háskóla Íslands til umsagnar. Hér fyrir neðan koma athugasemdir deildarinnar, sem unnar voru af kennurum námsbrautar í landfræði og ferðamálafræði.

Tekið er undir markmið laganna sem koma fram í 1. grein, þ.e. „að stuðla að verndun náttúru Íslands með nauðsynlegri uppbyggingu, viðhaldi og verndun ferðamannastaða svo og að styðja við málefni er tengjast öryggismálum ferðamanna“. Sú leið sem lögð er til hefur hins vegar fjölmarga og alvarlega annmarka og eru þeir helstu reifaðir hér.

Skilgreining á ferðamannastað og afmörkun gjaldtökusvæða

Í 1. gr., 2. gr. og 4 gr. er hugtakið ferðamannastaður notað án þess að nein haldbær skilgreining sé sett fram á hugtakinu. Í 4 gr. frumvarpsins segir: „*Með ferðamannastað er átt við ákveðinn skilgreindan stað í náttúru Íslands sem hefur aðdráttarafl fyrir ferðamenn vegna náttúru og sögu sbr. lög um landsáætlun um uppbyggingu innviða fyrir ferðamenn til verndar náttúru og menningarsögulegum minjum*“. Hér er vísað í þingskjal 649 – 427. mál en þar segir í 2. gr.: „*Ferðamannastaður: Skilgreindur staður sem hefur aðdráttarafl fyrir ferðamenn vegna náttúru hans og sögu.*“¹ Þá skilgreiningu er hins vegar hvergi að finna í því frumvarpi. Því er ekki ljóst hvað átt er við með „*ákveðinn skilgreindur staður*“ í orðalagi náttúrupassafrumvarpsins og óljóst hvort hann sé skilgreindur út frá landfræðilegri afmörkun eða hvort tilvísunina til frumvarpsins um landsáætlun skuli skilja þannig að undir skilgreininguna falli þeir ferðamannastadir sem aðild eiga að landsáætlun um innviði.

Í 4. gr. frumvarpsins segir: „*Allir ferðamannastadir í eigu eða umsjón opinberra aðila eiga sjálfkrafa aðild að náttúrupassa*“. Samkvæmt því ættu allir staðir í þjóðlendum að geta fallið undir skilgreininguna á ferðamannastað og verða þar með gjaldtökustadir. „*Í umsjón opinberra aðila*“ gæti átt við t.d. opinberar stofnanir eins og Umhverfisstofnun eða Landgræðslu ríkisins en rúmlega 100 svæði eru friðlýst svæði hér á landi og ríflega 330 önnur svæði eru á náttúruminjaskrá. Það er í andstöðu við það sem iðnaðar- og viðskiptaráðherra sagði þegar hún mælti fyrir frumvarpinu en þá sagði hún að um væri að ræða tíu til tólf staði.

Í frumvarpinu er því algjörlega óljóst hvernig ferðamannastaður er afmarkaður, þ.e. hvar þarf að vera með náttúrupassa og hvar ekki. Ef ferðamannastaður er skilgreindur sem staður sem ferðamenn heimsækja þá gæti það átt við allt landið. Er nóg að einn einasti ferðamaður heimsæki staðinn eða þurfa margir að koma til að staður verði ferðamannastaður og þá hversu margir? Þar með er einnig óljóst hvernig ferðamenn eiga að vita hvenær þeir stíga inn á gjaldtökusvæði og hvenær þeir eru utan þess. Hvaða leið verður farin til að afmarka gjaldtökusvæðið? Verða sett upp viðvörðunarskilti þannig að fólk viti að það sé komið inn á gjaldtökusvæði? Fá allir afhenta GPS-punkta sem afmarka svæðið? Verður miðað við 1 eða 10 km radíus frá miðju þess fyrirbæris, náttúrulegu eða sögulegu, sem ætlað er að dragi að ferðamenn?

¹ Frumvarp til laga um landsáætlun um uppbyggingu innviða fyrir ferðamenn til verndar náttúru og menningarsögulegum minjum (þingskjal 649 – 427. mál).

Almannaréttur

Í 12. gr. laga um náttúruvernd (44/1999) er fjallað um almannarétt og segir þar um réttindi og skyldur almennings:

- „*Almenningi er heimil för um landið og dvöl þar í lögmatum tilgangi.*
- *Öllum er skylt að ganga vel um náttúru landsins og sýna ýrtruðu varúð þannig að henni verði ekki spillt.*“

Hugmyndin um náttúrupassa þar sem krafist er greiðslu fyrir að ferðast um ákveðin svæði og dvelja þar stangast því á við almannarétt. Sá réttur á sér djúpar rætur í íslenski sögu og menningu og má rekja ákvæði um hann allt til elstu lögbóka Íslendinga frá þjóðveldisöld. Almannaréttur er einnig sterkur á Norðurlöndum. Lönd sem ekki búa við rétt til almennrar umferðar um landið, sem dæmi Skotland, hafa titið öfundaraugum til Norðurlanda vegna þessa. Að hverfa frá almannarétti sem grundvallarreglu væri glapræði og ekki í samræmi við hugmyndir Íslendinga um samfélag sem byggist á jöfnum rétti einstaklinga til þess að ferðast um náttúruna og dvelja þar óháð efnahag eða félagslegri stöðu. Í ljósi þess að álag á fjölsóttu ferðamannastaði er til komið vegna sívaxandi fjölda erlendra ferðamanna hingað til lands er sú leið sem farin er í frumvarpi um náttúrupassa og felst í því að gengið sé á almannaréttinn röng og stríðir gegn réttarvitund Íslendinga. Náttúran er eitt mikilvægasta þjóðartákn Íslendinga og að geta stundað útivist í henni er hluti af því að vera Íslendingur. Sú frelsistilfinning sem fylgir því að vera á fjöllum er sterkur þáttur í náttúruupplifun Íslendinga. Það að borga fyrir að vera í náttúrunni samræmist því á engan hátt sjálfsmynd Íslendinga.

Í 32 gr. í lögum um náttúruvernd (44/1999) er að finna heimild til gjaldtöku: „*Umhverfisstofnun eða sá aðili sem falið hefur verið rekstur náttúruverndarsvæðis getur ákveðið gjald fyrir veitta þjónustu. Rekstraradili náttúruverndarsvæðis getur enn fremur ákveðið gjald fyrir aðgang að svæðinu ef spjöll hafa orðið af völdum ferðamanna eða hætta er á slíkum spjöllum.*“ Í lögnum er verið að ræða um „*náttúruverndarsvæði*“ sem eru skýrt afmörkuð í lögum og reglugerðum á meðan „*ferðamannastaðir*“ í frumvarpi um náttúrupassa eiga sér enga slíka hliðstæðu. Einnig er ekki endilega veitt þjónusta á „*ferðamannastöðum*“ landsins og þar með væri ekki verið að taka gjald fyrir „*veitta þjónustu*“. Hugmyndin um gjaldtöku samkvæmt frumvarpinu um náttúrupassa er því birtingarmynd þess að taka gjald fyrir upplifun á náttúru landsins.

Almannagæði

Fögur náttúra sem horft er á flokkast undir almannagæði (e. *common goods*), ásamt t.d. loftinu sem við öndum að okkur. Almannagæði hafa til þessa ekki verið verslunarvara. Ef því fyrirkomulagi verður breytt mun djúpstæður ágreiningur skapast í þjóðfélaginu um nýtingu náttúrunnar (áhorfsins) sem auðlindar í ferðaþjónustu. Langvarandi og hatrammar deilur um stjórnkerfi fiskveiða og nýtingu fiskistofna á Íslandsmiðum ættu að vera víti til varnaðar um að hafa leikreglur um nýtingu á auðlindum í sameign þjóðarinnar skýrar og veita ekki hugmyndum sem þessum brautargengi.

Hvað má gera á gjaldtökusvæðunum?

Svo margt virðist vera óljóst í tengslum við hugmyndina um náttúrupassa að atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið hefur séð ástæðu til að setja upp heimasíðuna „*Spurningar & svör um náttúrupassa*“. Þar kemur t.d. fram að „*Þeir [svo] sem einungis ætla að keyra gegnum Þingvelli er t.a.m. ekki gert að framvísa náttúrupassa. En þeir sem sækja staðinn heim þurfa að hafa greitt fyrir hann.*“² Er hér verið

² Spurningar & svör um náttúrupassa:

<http://www.atvinnuvegaraduneyti.is/verkefni/malaflokkar/ferdathjonusta/natturupassi/nr/8439>

að gera upp á milli ferðamanna eftir ferðamáta, þannig að þeir einir sem ferðast á bíl geti verið undanþegnir gjaldtökunni?

Einnig hefur ráðherra sagt í opinberri kynningu á náttúrupassafrumvarpinu að það megi tína ber á gjaldtökusvæðum án þess að greiða fyrir náttúrupassa. Afar margt virðist því óljóst um hvað má gera og hvað ekki á gjaldtökusvæðum.

„Þeir greiði sem njóti“

Ef aka má gegnum svæði, en ekki ganga, hlaupa, hjóla eða ríða á hestbaki gegnum það, hvernig samræmist það meginhugmyndinni að baki náttúrupassa þ.e. „að þeir greiði sem njóti“? Eru þeir sem aka í gegnum svæði ekki að njóta þess með því að horfa á svæðið út um bílgluggann? Nota þeir ekki enn dýrari innviði en aðrir? Lagning vega kostar mun meira en gerð göngustíga. Hugmyndin um gjaldtöku á náttúruskoðunarstöðum eins og hún birtist í frumvarpinu um náttúrupassa felur jafnframt í sér, eins og áður var rakið, grundvallarbreytingu á megininntaki almennaréttar sem tryggir frjálsa för almennings um landið og dvöl þar til að njóta náttúrunnar án þess að greiða fyrir það gjald.

Stýring á dreifingu ferðamanna

Ákveðinn hópur ferðamanna mun forðast gjaldtökustaðina og finna sér aðra staði til að skoða. Það mun leiða til mun verri nýtingar á þeim innviðum sem búið er að byggja. Dæmi: ef gjaldtaka væri á Hakinu á Þingvöllum en ekki annars staðar í Þjóðgarðinum, þá færu einhverjir t.d. í norðurhluta Almagnagjár þar sem ekki eru göngustígar eða þjónustumiðstöð. Ef gjaldtaka væri við Jökulsárlón en ekki Fjallsárlón myndu fleiri stoppa við síðarnefnda staðinn. Ný svæði með enga innviði myndu því fljótt láta á sjá með auknum ágangi. Markmið frumvarpsins að vernda náttúruna myndi þar með snúast upp í andhverfu sína.

Meginmarkmið fyrir náttúruvernd og til að tryggja sjálfbærni ferðaþjónustunnar ætti að vera að halda sem flestum ferðamönnum á þeim svæðum sem búið er að gera tilbúin með viðeigandi innviðum til að taka á móti ferðamönnum.

Gjaldtaka á einstaka svæðum hefur í för með sér mismunun á milli fyrirtækja eftir því hvar þau eru staðsett. Þau fyrirtæki sem eru nálægt gjaldtökusvæðunum munu mögulega missa hluta af viðskiptum sínum því hluti ferðamanna mun forðast gjaldtökusvæðin.

Gestrisni Íslendinga er auðlind ferðaþjónustunnar

Íslendingar eru enn mjög jákvæðir gagnvart komu erlendra ferðamanna til landsins og gagnvart ferðaþjónustunni sem atvinnugrein. Gestrisni heimamanna er ein dýrmætasta auðlind hvers áfangastaðar og því er mikilvægt að greinin dafni áfram í sátt og samlyndi við þjóðina. Því er mikilvægt að hugleidda hvort skattur á almenning þegar hann heimsækir náttúruskoðunarstaði landsins sé til þess fallinn að svo megi verða áfram. Leiða má líkur að því að innleiðing náttúrupassa, með tilheyrandi eftirliti og innheimtu, geti stuðlað að neikvæðum viðhorfum margra landsmanna til ferðafólks og ferðaþjónustu, sem gæti haft afar skadleg áhrif á framtíð þessa atvinnuvegar.

Eftirlit og innheimta

Frumvarpið gerir takmarkaða grein fyrir eftirliti og innheimtu. Innheimtan hlýtur þó að verða snúin í framkvæmd og kostnadsör. Þeim fjármunum væri betur varið til ráðningar og þjálfunar landvarða. Gjaldtaka í náttúrunni leiðir jafnframt til neikvæðrar upplifunar ferðamanna og að svipmót ferðaþjónustunnar breytist.

Aðrar leiðir til öflunar tekna

Í athugasemdum við frumvarpið er greint frá nokkrum öðrum hugmyndum um gjalddöku til verndar náttúru Íslands. Hugmyndin um hækkun gistináttaskatts er slegin út af borðinu þar sem hún gæti mögulega leitt til samdráttar í eftirspurn ferðamanna. Í ljósi þess að undanfarin 30 ár hefur erlendum ferðamönnum fjölgað að meðaltali um 9% á ári og um 20% undanfarin 4 ár þá hlýtur það að teljast jákvætt ef hækkun skatta á ferðaþjónustuna leiði til þess að það hægi á fjölguninni. Engum áfangastað er hollt að ferðamönnum fjölgi jafn hratt og hér hefur verið til lengri tíma. Um það vitna fjölmörg dæmi víðsvegar um heiminn.

Ísland er fámennt land og mun aldrei geta veitt mjög mörgum ferðamönnum þjónustu. Náttúra landsins er jafnframt viðkvæm og þolir ekki mikinn ágang. Mikil og vaxandi eftirspurn er eftir einstakri og lítt spilltri náttúru, sem er sú auðlind sem ferðaþjónustan hér á landi byggir að langmestu leyti á. Sterk rök hníga að því að Ísland eigi að vera dýr áfangastaður og er hækkun á skattlagningu ferðaþjónustunnar ein leið til að ná til landsins efnameiri ferðamönnum sem hafa meiri hagræn áhrif en fjöldaferðamennska gerir.

Æskilegt er að fjármögnunarleiðir séu einfaldar og að sem hæst hlutfall tekna skili sér til samfélagsins en fari ekki í háan innheimtukostnað, stjórnun eða annan kostnað. Frumvarp þetta um náttúrupassa uppfyllir ekki þau skilyrði.

Fyrir hönd Líf- og umhverfisvísindadeildar Háskóla Íslands,
Anna Dóra Sæþórsdóttir, dósent í ferðamálafræði og varadeildarforseti



Menntavísindasvið Háskóla Íslands, 19. febrúar, 2015

Efni: Athugasemdir við þingskjal 699 – 455. mál og þingskjal 649– 427. mál; Frumvarp til laga um náttúrupassa og frumvarp til laga um landsáætlun um uppbyggingu innviða fyrir ferðamenn til verndar náttúru og menningarsögulegum minjum

Ofangreind frumvörp bárust Menntavísindasviði Háskóla Íslands til umsagnar. Hér fyrir neðan koma athugasemdir sviðsins, sem unnar voru af Hrefnu Sigurjónsdóttur og Ólafi Páli Jónssyni.

Menntavísindasvið Háskóla Íslands lýsir yfir ánægju með það að unnið sé að því að leita leiða til að efla uppbyggingu og viðhald ferðamannastaða og bæta öryggi ferðamanna en leggst gegn því að tekinn verði upp náttúrupassi til að fjármagna þessar aðgerðir. Ástæðurnar eru einkum af þrennu tagi.

(1) Með því að gera náttúrupassa að forsendu fyrir því að heimsækja megi helstu ferðamannastaði landsins er almannaréttur skertur. Alvarleiki þess að skerða almannarétt með þessum hætti varðar ekki einungis beina heftingu á för um landið heldur einnig tengsl fólks við landið og náttúru þess. Náttúran skiptir Íslendinga ekki bara máli sem vettvangur útvistar eða fagurfræðilegtar upplifunar heldur er hún einnig mikilvægasta þjóðartáknið (e. *national symbol*) ólíkt t.d. því sem gerist á öðrum Norðurlöndum þar sem t.d. fáninn eða konungsfjölskyldan skiptir meira máli (Þorvarður Árnason, 2005, bls. 112). Það er því alvarlegt mál að gera för um náttúru landsins háða sérstöku leyfi sem greiða þarf fyrir, þ.e. náttúrupassa.

Þótt náttúrupassi sé ekki dýr og auðfenginn, þá má vel ímynda sér að Íslendingar fari um landið án þess að hafa gildan passa, t.d. vegna þess að það hafi gleymst að kaupa passa eða fólk hafi ekki áttað sig á að passi þess væri útrunninn. Í því tilviki er fólk sett í stöðu afbrotamanns við það eitt að vera að njóta náttúrunnar.

(2) Með upptöku náttúrupassa myndu möguleikar framhaldsskóla og háskóla til að fara með nemendur í námsferðir verða skertir. Í mörgum skólum er hefð fyrir því að fara á þekktu staði eins og Mývatn og Þingvelli, á Geysis-svæðið, í Skaftafell og víðar. Enn algengara er að fara á staði sem eru nálægt skóla vegna minni kostnaðar. Margir þeirra njóta einhvers konar friðunar og eru líklegir til að verða flokkaðir sem ferðamannastaðir af viðkomandi sveitarfélagi. Hér má nefna staði á höfuðborgarsvæðinu og nágrenni eins og Vatnsmýrina, Rauðhóla, Reykjanesfólkvang, Gróttu, Háubakka og botn Fossvogs.

Miðað er við að allir yfir 18 ára aldri þurfi að hafa gildan passa til að fara um landið og að passinn sé persónubundinn. Nemendur í 3. og 4. bekk í framhaldsskóla eru að jafnaði 18 ára eða eldri og ólíklegt er að meirihlutinn hefði keypt sér passa. Augljóslega myndi þetta skapa mikil vandamál. Grunnskólar og tólmstundaheimili gætu líka átt í vandræðum með að manna ferðir með börn ef starfsmenn hafa ekki passa. Sömu sögu er að segja um ýmsa nemendahópa í háskólum, bæði íslenska nemendur og skiptinema sem fara í skipulagðar námsferðir eða kynnisferðir á vegum skólanna.

(3) Það skipulag sem náttúrupassi kallar á felur í sér að opinberir starfsmenn í náttúru Íslands verða frekar í hlutverki „stöðumælavarda“, þ.e. starfsmanna sem hafa það hlutverk að hafa eftirlit með því að fólk sé með gildan passa, heldur en í hlutverki leiðbeinenda eða kennara. Um áratuga skeið hefur þróast starf landvarða í þjóðgörðum og í friðlöndum á vegum hins opinbera. Þetta fólk hefur haft það meginhlutverk að miðla fróðleik og kveikja jákvæðar tilfinningar til náttúrunnar. Markmiðið er í senn að gera heimsóknir fólks á þessa staði ríkulegri og dýrmætari fyrir það persónulega, um leið og stuðlað er að náttúruvernd og öryggi á þessum stöðum. Starf landvarða hefur verið farsælt þótt það hafi í raun verið alltof takmarkað. Hætta er á að þegar fólk hittir fyrst og fremst fyrir „stöðumælaverði“ í náttúrunni að upplifun fólks verði ekki eins jákvæð og ella.

Fyrri utan þær almennu athugasemdir sem lýst er hér að ofan gerum við einnig nokkrar sértækari athugasemdir:

(4) Ýmislegt í texta frumvarpanna og greinargerðum er óljóst og oft er vísað í komandi reglugerðir sem þýðir að ekki er unnt að vita hvaða stefnu mál kunna að taka. Sérkennilegt er að texti um sektir og innheimtuaðgerðir er nákvæmari en margt annað í frumvarpinu. Benda má á að orðið „ferðamaður“ er hvergi skilgreint. (Er nemandi í skólaferð ferðamaður? Er fjölskylda í sunnudagsbíltúr ferðamenn?). Skilgreining á lykilhugtakinu „ferðamannastaður“ sem stað sem hefur aðdráttarafl fyrir ferðamenn vegna náttúru hans og sögu er að okkar mati ónothæf.

(5) Í seinna frumvarpinu er tilgreint hvaða aðilar eiga sæti í verkefnisstjórn sem mótar stefnumarkandi landsáætlun til 12 ára fyrir 3 ráðherra sem leggja svo fram 3ja ára áætlun fyrir Alþingi. Athygli vekur að í verkefnisstjórninni er enginn fulltúi frá Náttúruminjasafni Íslands né frá Náttúrustofum

(6) Markmiðsgrein laganna um náttúrupassa er villandi en þar segir: „Markmið laga þessara er að stuðla að verndun náttúru Íslands með nauðsynlegri uppbyggingu, viðhaldi og verndun ferðamannastaða svo og að styðja við málefni er tengjast öryggismálum ferðamanna.“ Af lestri frumvarpsins er ljóst að markmið þessara laga er einungis að afla fjár til að standa straum af uppbyggingu ferðamannastaða í náttúru Íslands. Í lögnum er að öðru leyti ekki fjallað um náttúru Íslands, verndun hennar, uppbyggingu ferðamannastaða eða öryggi almennt. Þess vegna leggjum við til að orðalagi markmiðsgreinarinnar verði breytt til samræmis við raunverulegt markmið þeirra.

(7) Frumvarpinu um náttúrupassa er ætlað að afla fjár til uppbyggingar á helstu ferðamannastöðum. Það liggur hins vegar ekki fyrir hver fjárþörfin er, eins og tekið er fram í athugasemdum með frumvarpinu. Af þeim sökum er tæpast tímabært að setja fram frumvarp sem þetta, þ.e. frumvarpinu, eins og það er í dag, er ætlað að bregðast við þörf sem ekki er skilgreind.

(8) Frumvarpið um náttúrupassa felur í sér verulegt inngrip í líf borgaranna og því ætti ekki að leggja það fram nema ljóst sé að mildari aðgerðir muni ekki duga. Flestir eru sammála um að afla þurfi fjár til uppbyggingar á helstu ferðamannastöðum, bæði til að vernda viðkvæma náttúru og til að tryggja öryggi ferðamanna. Í greinargerð með frumvarpinu eru ekki sannfærandi rök fyrir því að mildari aðgerðir muni ekki duga. Ekki verður séð að t.d. gistináttagjald og almenn skattlagning geti ekki náð öllum sömu markmiðum en með minni fyrirhöfn, minni kostnaði og minna inngripi í líf borgaranna. Árið 2013 voru gistinætur 4.280.685 (Hagstofa Íslands, e.d.). Með því að leggja gistináttagjald á hverja nótt að upphæð kr. 200 mætti afla um eins milljarðs í tekjur á ári (líklega meira miðað við vaxandi fjölda ferðamanna). Tveggja manna herbergi á farfuglaheimili kostar um kr 11.000 nóttin (<http://www.is.hostel.is/Verd/>) og því eru kr. 200 innan við 2% af því sem herbergið kostar. Ekki verður séð að það sé slík upphæð að hún myndi fæla fólk frá.

Til viðbótar gistináttagjaldi er eðlilegt að almennar skatttekjur standi að hluta til straum af kostnaði við uppbyggingu á ferðamannastöðum og verndun íslenskrar náttúru, enda er um að ræða hluta af grunnþjónustu við borgara landsins.

Heimildir:

Hagstofa Íslands. (e.d.). Gistinætur og gestakomur á öllum tegundum gistaða 1998-2013.

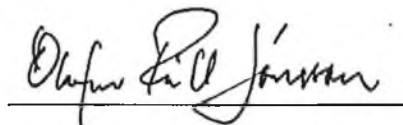
Hagstofa Íslands. Sótt 17.2.2015 á: <http://hagstofa.is/Hagtolar/Ferdamal-samgongur-UT/Gisting>.

Þorvarður Árnason. (2005). *Views of nature and environmental concern in Iceland. Linköping Studies in Arts and Sciences*, No. 339. Linköping: Linköping University.

Fyrir hönd Menntavísindasviðs Háskóla Íslands



Hrefna Sigurjónsdóttir



Ólafur Páll Jónsson



Minjastofnun
Íslands

The Cultural
Heritage Agency
of Iceland

Aðalskrifstofa
Suðurgata 39
101 Reykjavík

(354) 570 13 00

www.minjastofnun.is

Kennitala: 440113-0280

Alþingi
Nefndasvið
Kirkjustræti
101 Reykjavík

Reykjavík, 27. febrúar 2015
MÍ201502-0124/ 0.01 / K.H.S.

Efni: Umsögn vegna frumvarps til laga um náttúrupassa, þingskjal 699 – 455. mál.

Óskað hefur verið umsagnar Minjastofnunar Íslands um frumvarp til laga um náttúrupassa, þingskjal 699-455. mál.

Minjastofnun Íslands gerir athugasemd við upphafssetningu 1. gr. frumvarpsins þar sem nefnt er að *markmiðið með lögum sé að vernda náttúru Íslands með nauðsynlegri uppbyggingu viðhaldi og verndun ferðamannastaða svo og að styðja við málefni er tengjast öryggismálum ferðamanna*. Það virðist oft gleymast í frumvarpgerð og einnig við val fulltrúa í nefndir, stjórnir og vinnuhópa hjá ríkinu að umhverfi okkar er ekki einungis formað af náttúru landsins, heldur einnig minjum um sögu landsins, jafnt stökum minjum sem stórum minjasvæðum, svokölluðu menningarlandslagi. Kannanir Ferðamannastofu meðal erlendra ferðamanna undanfarin ár hafa leitt í ljós að þeir koma ekki einungis til Íslands vegna náttúrunnar, heldur hefur verið um 30-40% svörun um að þeir hafi áhuga á menningu og sögu landsins.

Minjastofnun Íslands hefur umsjón með öllum fornminjum landsins sbr. lög nr. 80/2012. Margir fornleifastaðanna eru vinsælir ferðamannastaðir og þarfnast viðhalds og uppbyggingar, eins og Stöng í Þjórsárdal, Reykholt og Surtshellir svo fáeinir staðir séu nefndir. Ýmislegt það sem sumir telja náttúruminjar, eins og leiðir, vegir, götur, tún, vörður og manngert landslag, eru menningarminjar og falla undir stjórnslu Minjastofnunar Íslands (sjá lög 80/2012, gr. 3). Þá er vert að benda á að Minjastofnun Íslands frétti fyrir tilviljun af því að fyrirtækið Alta væri að vinna stefnumótunarverkefni fyrir Ferðamálastofu um vænlega ferðamannastaði á Íslandi, til framtíðar. Meðal þeirra er fjöldi fornleifastaða. Við nefnum þetta sem dæmi um að vanda þurfi betur vinnubrögð víða í stjórnslunni og að tryggt sé að hlutaðeigandi stofnanir séu hafðar með til ráðgjafar allt frá frumstigum verkefna sem koma til með að snerta starfsemi þeirra.

Kristín Huld
Sigurðardóttir
Forstöðumaður
kristinhuld@minjastofnun.is

2. til 3. gr.

Starfsemi Minjastofnunar Íslands felur í sér að starfsfólk hennar og aðrir aðilar sem stofnunin felur verkefni í samræmi við lög nr. 80/2012 hafi óheftan aðgang að öllu landinu og hugnast starfsfólki stofnunarinnar illa að þurfa að fara um landið og sýna passa við störf sín. Stofnunin sér einnig óhagræði og mikinn kostnað við utanumhald og eftirlit vegna náttúrupassans og hvetur til þess að fundin verði önnur leið til að afla framkvæmdasjóði ferðamannastaða fjármagns.

5. gr. Hér gleymist minjageirinn. Fulltrúa frá Minjastofnun Íslands vantar inn í fagraðið.

Minjastofnun Íslands ítrekar vilja sinn til að koma að mótun allra góðra hugmynda og áætlana til farsældar fyrir íslenskt samfélag sem snerta starfsemi stofnunarinnar og vekur að endingu athygli á að ekki var leitað til stofnunarinnar um samráð um leiðir til fjármögnunar á uppbyggingu ferðamannastaða eins og sjá má í 5. kafla athugasemda við frumvarpið.

Virðingarfyllst,



Kristín Huld Sigurðardóttir
Forstöðumaður

Afrit sent:

Nefndasvið Alþingis,
Atvinnuveganefnd
Umhverfis- og samgöngunefnd
Alþingi v/Austurvöll
150 REYKJAVÍK

Garðabær, 24. febrúar 2015
2015020011/42-1-1
TB
jgo/tb

Frumvarp til laga um náttúrupassa, 455. mál,

Vísað er til tölvupósts/bréfs frá atvinnuveganefnd Alþingis, dags. 6. febrúar sl., þar sem óskað er eftir umsögn Náttúrufræðistofnunar Íslands um frumvarp til laga um náttúrupassa, 455. mál.

Náttúrufræðistofnun hefur það hlutverk að skrá, varðveita, flokka og kortleggja lífríki og jarðminjar landsins og veita stjórnvöldum, fyrirtækjum og almenningi fræðslu og ráðgjöf um náttúru landsins þ.m.t. um hóflega landnýtingu og verndargildi náttúruminja. Til að geta sinnt þessu hlutverki er stofnuninni heimil frjáls för um landið. Hlutverk stofnunarinnar snýr almennt ekki að því að veita ráðgjöf um skattlagningu eða gjaldtöku nema hún snúi beint að starfsemi stofnunarinnar eða sé líkleg til að hafa bein eða óbein áhrif á landnýtingu/náttúruna. Nægir hér að nefna sem dæmi styrki/fjárframlög til að grafa framræsluskurði, styrki til skógræktar og náttúruverndar. Að mat Náttúrufræðistofnunar er frumvarp til laga um náttúrupassa nátengt stýringu á för um landið og með þeim hætti getur það haft bæði bein áhrif á vernd og nýtingu og verið viðhorfsmótandi hvað snertir sýn á náttúruna og sameiginlega ábyrgð þar að lútandi. Á grundvelli hlutverks stofnunarinnar og framangreindra sjónarmiða er umsögn þessi veitt.

Í III kafla laga um náttúruvernd nr. 44/1999, Almennaréttur, umgengni og útivist, segir í 12. gr. um *Réttindi og skyldur almennings*. *Almenningi er heimil för um landið og dvöl þar í lögmætum tilgangi. Öllum er skylt að ganga vel um náttúru landsins og sýna ýrtrú varúð þannig að henni verði ekki spillt.* Almennaréttur er grundvallarréttur íbúa landsins sem gerir þjóðinni kleift að njóta náttúru landsins með eðlilegum hætti. Almennarétturinn er samgróinn íslenskri og norrænni menningu, en er alls ekki til staðar í mjög mörgum þjóðríkum heims utan Norðurlanda. Frelsi til að ferðast um landið hefur leitt til þess, í lang flestum tilfellum, að almennt er gengið vel um landið og fólk gerir sér að öllu jöfnu grein fyrir að þessum rétti fylgja skyldur þó oft megi ýmislegt betur fara.

Hugmyndin um náttúrupassa verður til vegna ágengni á náttúru landsins vegna mikillar fjölgunar ferðamanna á síðustu árum. Þessi fjölgun er fyrst og fremst vegna komu erlendra ferðamanna til landsins. Ferðamönnum er beint til landsins af ríkinu, t.d. í kynningarátökum,

og af ótal fyrirtækjum sem hafa af því tekjur og er ferðapjónusta orðin ein stærsta atvinnugrein landsins. Ef **allir** Íslendingar tækju sig til og ferðuðust um landið á einu og sama sumrinu, sem er ólíklegt, myndi það svara til heildarfjölda ferðamanna á ári fyrir meira en áratug síðan. Það eru því ekki íbúar landsins sem eru að valda þeirri eyðileggingu og þeirri miklu þörf sem er fyrir að bæta innviði á ferðamannastöðum þó þjóðin eigi þar hlut að máli.

Markmið laga um náttúrupassa er að afla tekna og um leið stuðla að verndun náttúru Íslands með nauðsynlegri uppbyggingu og styðja við öryggismál ferðamanna. Það skal tekið fram að Náttúrufræðistofnun telur löngu tímabært að setja fé í að bæta umgengni um náttúru landsins og aðstöðu á fjölmönnum ferðamannastöðum, sjá einnig meðfylgjandi umsögn.

Að mati Náttúrufræðistofnunar er það einkennilegt að með frumvarpi um náttúrupassa, er alfarið vikið frá svokallaðri nytjagreiðslureglu, sem byggir á því að þeir sem nýta náttúruauðlindir sér til ávinnings greiði þann kostnað sem fellur til við verndun og viðhald þessara auðlindar, og/eða „mengunarbótareglu“, það er að sá sem mengar borgi. Í þessu tilfelli er lagt sérstakt gjald á almenning í landinu og hann „látinn“ borga fyrir áníðslu á náttúru landsins vegna annarra ef svo má að orði komast. Rétt er að geta þessi að í raun er ekki verið að skylda fólk til að kaupa náttúrupassa nema það ætli að heimsækja tiltekna ferðamannastaði sem skilgreindir eru samkvæmt öðrum lögum, sem á núverandi stundu eru ekki samþykkt (sjá frumvarp til laga **um landsáætlun um uppbyggingu innviða fyrir ferðamenn til verndar náttúru- og menningarsögulegum minjum** og fjallað er um nánar í meðfylgjandi umsögn til umhverfis- og samgöngunefndar Alþingis). Þetta þýðir að þeir sem ekki kaupa náttúrupassa taka ekki þátt í uppbyggingu ferðamannastaða, en á móti er ferðafrelsi þeirra heft. Þeir eiga á hættu að verða sektaðir um 15.000 kr. ef þeir eru náttúrupassalausir á umræddum ferðamannastöðum. Þeir sem velja að borga fyrir náttúrupassa borga í raun ekki aðeins fyrir þá staði sem þeir heimsækja heldur líka fyrir aðra staði hvort sem þeir eru í ríkiseign, þjóðlenda eða í einkaeign (sjá einnig umfjöllun um ferðamannastaði síðar).

Í raun er verið að hefta almannaréttinn, fækka þeim stöðum sem fólk hugsanlega vill heimsækja, og látið greiða fyrir réttinn. Að mati Náttúrufræðistofnunar gegnir allt öðru máli ef ferðamenn eru almennt krafðir um gjald vegna veittrar þjónustu eða að hluti af tekjum ríkisins af ferðamönnum (virðisaukaskattur, gistináttagjöld eða annað þ.h.) væru nýttar í sama tilgangi og hugsanlegar tekjur vegna náttúrupassa. Með þessum hætti er almenningur ekki látinn greiða fyrir ágang sem er ekki af hans völdum en áfram greitt úr sameiginlegum sjóðum til náttúruverndar og ferðapjónustu eins og rétt þykir hverju sinni. Hafa ber í huga að tugir fyrirtækja og einstaklinga hafa miklar tekjur af ferðapjónustu og vandséð með hvaða hætti það má færa rök fyrir því að almenningur greiði fyrir útgerð fyrirtækja á ákveðnum ferðamannastöðum. Hér hlýtur einfaldlega að vera réttast að þeir borgi sem þurfa tiltekna þjónustu og óþarfi að blanda saman almannarétti og greiðslu fyrir hann. Náttúruvernd á ekki að vera ólík öðrum þáttum í þjóðfélaginu, sumt er greitt úr sameiginlegum sjóðum, annað er greitt með þjónustugjöldum þegar þjónusta er þegin.

Að blanda saman gjaldtöku, náttúrupassa og almannarétti er fyrsta skrefið til að eyðileggja sameiginlega sýn á náttúru landsins. Að taka gjald fyrir veitta þjónustu sem ferðamenn þurfa hverju sinni gerir það hins vegar ekki. Náttúrufræðistofnun telur hugmynd um náttúrupassa ranga nálgun við lausn á vandamáli og í andstöðu við almannarétt laga um náttúruvernd. Reynt er að tengja náttúrupassa við skilgreinda ferðamannastaði sem ýmist eru ferðamannstaðir í eigu ríkisins eða annarra sem geta sótt um aðild að náttúrupassa. Engin

vissa er fyrir því hvernig þessir ferðamannaþingir verða skilgreindir í framtíðinni. Við þetta fyrirkomulag vakna ýmsar spurningar. Eiga t. d. Jón og Gunna, hinn almenni borgari, hugsanlega að greiða Sigga og Möggu, eigendum jarðarinnar Ferðamannaþingur, gjald vegna þess að Antonio og Barbarella vilja skoða eitthvað á jörðinni þeirra. Á einstaklingur sem á sumarhúsi á sunnanverðu Snæfellsnesi, utan þjóðgarðs og friðlanda, að greiða fyrir náttúrupassa ef hann vill aka að Hellissandi í gegnum þjóðgarð, þótt hann hafi ekki í hyggju að stoppa í þjóðgarðinum? Verða eftirlitsmenn og sekta einstaklinga fyrir að aka á þjóðvegum landsins, sem liggja um þjóðgarða/ferðamannaþingi? Náttúrupassa kerfið virðist flókið, það mismunar (þeir sem ekki kaupa náttúrupassa borga t. d. ekkert), ógagnsætt, kostnaðarsamt og í andstöðu við almennarétt.

Virðingarfyllt

Jón Gunnar Ottósson
forstjóri

Trausti Baldursson

Meðf: Umsögn Náttúrufræðistofnunar Íslands til umhverfis- og samgöngunefndar Alþingis, dags. 24. febrúar sl., um frumvarp til laga um landsáætlun um uppbyggingu innviða fyrir ferðamenn til verndar náttúru- og menningarsögulegum minjum, 427. mál.

Nefndasvið Alþingis,
Umhverfis- og samgöngunefnd
Alþingi v/Austurvöll
150 REYKJAVÍK

Garðabær, 24. febrúar 2015
2015020013/42-1-1
TB
jgo/tb

Frumvarp til laga um landsáætlun um uppbyggingu innviða fyrir ferðamenn til verndar náttúru- og menningarsögulegum minjum, 427. mál.

Vísað er til bréfs/tölvupósts frá umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis, dags. 9. febrúar sl., þar sem óskað er eftir umsögn Náttúrufræðistofnunar Íslands um frumvarp til laga um landsáætlun um uppbyggingu innviða fyrir ferðamenn til verndar náttúru- og menningarsögulegum minjum, 427. mál.

Löngu er orðið tímabært að gera áætlun um viðbrögð við auknu álagi á náttúru landsins vegna ferðamanna og ber að fagna viljanum til þess. Í greinargerð með framangreindu frumvarpi er ágætlega rakið hvers vegna það er sett fram og til hvaða þátta í náttúru- og menningarminjavernd, íslenskra laga og alþjóðasamninga, þurfi að taka tillit til við framkvæmd væntanlegra laga. Veikleikar frumvarpsins eru hins vegar hrópanði og á það bæði við um fjármögnun og hlutverk einstakra aðila (stofnana, sveitarfélaga, fyrirtækja o.fl.) við framkvæmd væntanlegra laga.

Í 3., 4. og 5. gr. frumvarpsins er fjallað gerð landsáætlunar til 12. ára, þriggja ára verkefnaáætlunar og hlutverk verkefnisstjórnar og samsetningu hennar. Í umsögn efnahags- og fjármálaráðuneytisins um framvarpið segir m.a.: *"Gera má ráð fyrir að ráða þurfi einn starfsmann til að starfa fyrir verkefnisstjórnina og sinna öðrum verkefnum sem gerð landsáætlunar felur í sér, svo sem skipulagi samráðs, samningagerð og eftirliti með framkvæmd samninga, og er áætlaður kostnaður vegna þess 9,5 m.kr. Hins vegar er ekki gert ráð fyrir að greidd verði þóknun til þeirra sem sitja í nefndinni, fyrir utan mögulega nefndarlaun fyrir formann nefndarinnar sem skipaður er án tilnefningar. Að auki má ætla að til falli einhver rekstrarkostnaður hjá umhverfis- og auðlindaráðuneytinu í tengslum við þetta starf en sá kostnaður ætti að vera óverulegur".* Náttúrufræðistofnun er undrandi yfir þessari greiningu. Í fyrsta lagi er verið að segja að þær stofnanir, fyrirtæki eða félagasamtök sem eiga að leggja til einstaklinga í verkefnisstjórn eigi að gera það ríkinu (og fyrirtækjum í ferðaþjónustu?) að kostnaðarlausu þ.e. ef ekki er um ríkisfyrirtæki að ræða og/eða að ríkisstofnanir og aðrir eigi að taka fólk úr öðrum störfum eða auka vinnuálag þess? Hvað eiga þeir sem sitja í verkefnisstjórn og bakhjarlar þeirra að gera, eingöngu að sitja fundi? Er það virkilega svo að það eigi að skipuleggja verkefni af þeirri stærðargráðu sem hér um ræðir með þessum hætti árið 2015? Náttúrufræðistofnun er t.d. ekki ljóst hvort hún hafi eða komi til með



að hafa hlutverki að gegna samkvæmt lögnum. Stofnunin telur líklegt að hún þurfi að leggja eitthvað af mörkum og ef það er rétt ályktað hvers vegna er það þá ekki tekið fram? Og þá einnig hvernig stofnunin eigi að fjármagna þá vinnu?

Í frumvarpinu er ítrekað bæði í lagatexta og greinargerð að leggja skuli til grundvallar vernd náttúru- og menningarsögulegra minja og viðmið um sjálfbæra nýtingu. Til dæmis segir í greinargerð: *"Það er því afar mikilvægt að stjórnvöld móti skýra stefnu um nýtingu ferðaþjónustunnar á náttúru landsins og menningarlandslags og skipulag þeirra aðgerða sem ráðast þarf í. Mikilvægt er að áætlanir og framkvæmdir á grundvelli þeirra séu byggðar á vandaðri greiningu og rannsóknum og unnar af varkárni og virðingu fyrir viðkvæmri náttúru landsins"*. Í frumvarpinu er hins vegar ekki gert ráð fyrir neinu fjarmagni til að vinna framangreinda vinnu. Hver eru viðmiðin? Vissulega er til mikið af upplýsingum sem hægt er að nota við framangreint og ýmislegt sem stofnanir gera sem falla að verkefninu. En það er einfaldlega þannig að í hverju verkefni þarf að laga fyrirbyggjandi upplýsingar að þeim verkefnum/þáttum sem unnið er að hverju sinni. Ekki er víst að ferðaþjónustufyrirtæki leggi áherslu á það sama og Umhverfisstofnun svo dæmi sé tekið. Úttektir t.d. í tengslum við vernd dýrategunda og/eða gróðurs sem nota á í tengslum við stýringu á ferðamönnum á tilteknum svæðum verða ekki settar fram nema í samhengi við áform um skipulag og landnýtingu.

Í raun og veru hefur framangreind landsáætlun engan fjárhagslegan grundvöll eins og fjármálaráðuneytið bendir á þar sem gert er ráð fyrir að afgreiða hana sem tillögu til þingsályktunar. Í greinargerð efnahags- og fjármálaráðuneytisins segir (feitletrun Náttúrufræðistofnun): *"Slíkt fyrirkomulag felur því í sér að áform í samþykktum þingsályktunartillögum samrýmast í mörgum tilvikum ekki fjárlögum og lögbundinni langtímaáætlun í ríkisfjármálum þar sem forgangsröðun og stefna Alþingis í öflun og ráðstöfun opinberra fjármuna birtist. Þrátt fyrir þessa ábendingu telur fjármála- og efnahagsráðuneytið að það verði afar gagnlegt fyrir áætlanagerð um ríkisfjármálin að fram komi stefnumörkun um innviðaverkefni í þágu ferðaþjónustu og að til verði langtímaáætlun um helstu verkefni, æskilega forgangsröðun þeirra, fjárþörf og kostnaðargreiningar. Ábendingin lýtur fyrst og fremst að því að reynslan sýnir að óraunhæft kunni að vera að haga framsetningu slíkrar áætlunar líkt og þar komi fram áformaðar fjárveitingar til málaflokksins í heild sinni jafnt sem einstakra verkefna mörg ár fram í tímann. **Fremur þyrfti að haga framsetningu þannig að hún feli í sér kortlagningu svæða og verkefna, forgangsröðun, tímaáætlanir og mat á umfangi sem hægt verði að styðjast við í undirbúningi og ákvarðanatöku fjárlaga og langtímaáætlunar í ríkisfjármálum "**.*

Í umsögn umhverfis- og auðlindaráðuneytisins um frumvarpið kemur í raun ekki fram hver kostnaður af samþykkt frumvarpsins gæti orðið fyrir sveitarfélög en þar kemur eftirfarandi fram: *"Ávinningurinn af frumvarpinu fyrir sveitarfélög er annars vegar sá að ekki verður gerð krafa um mótframlag rekstraraðila ferðamannastaðar vegna styrkja til viðhalds og uppbyggingar á viðkomandi ferðamannastað á grundvelli uppbyggingaráætlunar. Hins vegar hafa sveitarfélög ávinning af því að ef forsendur um tekjuöflun ganga eftir aukast möguleikar sveitarfélaga á að byggja markvisst upp innviði á ferðamannastöðum. Tryggt aðgengi að fjármagni til óhjákvæmilegra framkvæmda til að sporna við skemmdum á náttúru landsins og öryggismála léttir þannig umtalsverðum útgjöldum af sveitarfélögum til lengri tíma litið"*. Hér er ekki tekið fram hvaða trygga fjármagn það er sem gert er ráð fyrir en landsáætlun er aðeins tillaga til þingsályktunar, sbr. umsögn efnahags- og fjármálaráðuneytisins, og frumvarp um náttúrupassa hefur ekki verið samþykkt ef verið er að vísa til þess fjármagns (náttúrupassi kemur ekki fyrir í lagatexta frumvarpsins). Rétt er að



benda á að ekki er skylda að kaupa náttúrupassa samkvæmt því frumvarpi nema viðkomandi einstaklingur ætli að heimsækja ferðamannastað sem skilgreindur hefur verið.

Efnahags- og fjármálaráðuneytið gerir ráð fyrir að útgjöld ríkisjóðs kunni að aukast um 9,5 m.kr. þ.e. starf eins starfsmanns verkefnisstjórnar og gert er ráð fyrir einhverjum auknum rekstrarkostnaði umhverfis- og auðlindaráðuneytisins. Af einhverjum ástæðum er ekki minnst á annan kostnað t.d. þeirra ríkisstofnana sem þurfa væntanlega að koma að verkefninu með einum eða öðrum hætti.

Að mati Náttúrufræðistofnunar þarf að skoða sérstaklega hvaða þýðingu það hefur ef ferðamannastaðir eru skilgreindir í landsáætlun og samþykktir sem slíkir skv. tillögu til þingsályktunar, án þess þó að fjármagni sé veitt til þeirra á fjárlögum. Er þá um eiginlegan ferðamannstað að ræða í skilningi laga um náttúrupassa? Ef svo er þá væri hægt að setja ótakmarkaðan fjölda staða, svæða, leiða á landsáætlun og fjölga þar með þeim stöðum á landinu þar sem greiða þarf fyrir almannarétt.

Virðingarfyllst

Jón Gunnar Ottósson
forstjóri

Trausti Baldursson

Meðf: Umsögn Náttúrufræðistofnunar Íslands til atvinnuveganendar Alþingis, dags. 24. febrúar, um frumvarp til laga um náttúrupassa, 455. mál.





Nefndasvið Alþingis
Atvinnuveganefnd
Austurstræti 8 – 10.
150 Reykjavík

Reykjavík, 20. febrúar 2015.

Athugasemdir við frumvarp til laga um náttúrupassa, 455. mál.

Með ofangreindu frumvarpi er lagt til að einstaklingar, sem hyggjast heimsækja ákveðna ferðamannastaði á Íslandi, afli sér sérstaks náttúrupassa og greiði fyrir það ákveðið gjald.

Rétt er að taka fram í upphafi að Neytendasamtökin leggjast gegn hugmyndum um að ferðamönnum verði yfirleitt gert að greiða gjald fyrir að ferðast um landið, og leggjast því gegn frumvarpinu í heild sinni, en að öðru leyti gera samtökin einnig eftirfarandi athugasemdir við einstök atriði þess:

Ferðamannastaðir sem eiga aðild að náttúrupassa: Í 4. gr. frumvarpsins er tiltekið að allir ferðamannastaðir í eigu eða umsjón opinberra aðila eigi sjálfkrafa aðild að náttúrupassanum og enn fremur að ferðamannastaðir í eigu einkaaðila geti gerst aðilar. Jafnframt er tekið fram að Ferðamálastofa skuli halda úti aðgengilegum og uppfærðum lista yfir ferðamannastaði sem eigi aðild að náttúrupassanum á hverjum tíma. Að mati Neytendasamtakanna virðist því vera nokkuð óljóst hvaða staði á landinu ferðamenn mega heimsækja án umrædds náttúrupassa. Þannig leggur þetta ákvæði töluvert ríkar skyldur á ferðamenn að fylgjast með umræddum lista á heimasíðu Ferðamálastofu, en telja verður að erfitt sé fyrir ferðalanga að átta sig fyrirfram á því t.a.m. hvaða ferðamannastaðir séu í eigu eða umsjón opinberra aðila. T.a.m. er í athugasemdum með frumvarpinu tiltekið að staðir sem eru í umsjá Skógræktar ríkisins og Landgræðslu ríkisins muni hafa aðild að umræddum náttúrupassa en telja má að margir ferðamenn geri sér alls ekki grein fyrir hvaða staðir það eru. Telja samtökin því að þetta geri framkvæmdina strax nokkuð flókna.

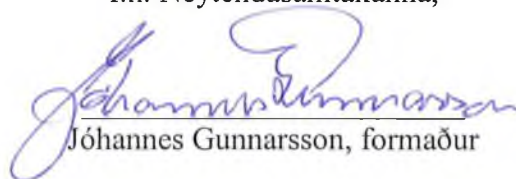
Erlendir ferðamenn: Í athugasemdum við frumvarpið kemur m.a. fram að „*það er ávallt ferðamaðurinn sem ber ábyrgð á að afla sér náttúrupassa en ekki ferðaskipuleggjandinn.*“ Þó er í athugasemdum með frumvarpinu tekið fram að ferðamenn sem lendi í vandræðum með að greiða fyrir náttúrupassann geti leitað aðstoðar hjá ferðaskrifstofum, upplýsingamiðstöðvum og gististöðum. Ekki er hins vegar að sjá af frumvarpinu að sú skylda að kynna fyrir erlendum ferðamönnum tilvist náttúrupassa yfirleitt sé lögð á neinn sérstakan aðila, þvert á móti virðist gert ráð fyrir að ferðamenn sjálfir beri ábyrgð á því að afla sér passans, en geti hins vegar leitað

aðstoðar við að greiða fyrir hann. Að mati Neytendasamtakanna er því ástæða til að óttast að t.a.m. þeim fjölmörgu erlendu ferðamönnum sem kjósa að ferðast um landið á eigin vegum, t.a.m. á eigin bifreið eða bílaleigubíl (en bílaleigur eru mýmargar og sinna almennri upplýsingagjöf til ferðamanna mjög misvel) sé alsendis ókunnugt um tilvist náttúrupassa yfirleitt og eigi þá á hættu að verða sektaðir um 15.000 kr., hugkvæmist þeim ekki að leita upplýsinga á t.d. heimasíðu Ferðamálastofu áður en þeir halda í ferðina. Þá er gert ráð fyrir að hægt sé að sýna fram á handhöfn náttúrupassa með því að framvísa tölvupósti, þá væntanlega í snjallsíma sem þarf þá að vera nettengdur á ferðamannastað, eða útprentaðri kvittun. Telja verður að þetta fyrirkomulag geti valdið erlendum ferðamönnum töluverðum óþægindum, en bæði er afar mismunandi að hve miklu leyti ferðmenn hafa nettengingu í sínum sínum (auk þess sem slíkt getur verið afar kostnaðarsamt, a.m.k. fyrir þá sem eru búsettir utan EES-svæðisins) og eins getur aðgengi að prenturum verið mjög mismunandi eftir t.a.m. gististöðum, og telja verður t.a.m. að þeir fjölmörgu ferðamenn sem hafast við í svokölluðum „túristaíbúðum“ en útleiga almennra íbúða til erlendra ferðamanna er vaxandi vandamál, hafi hvorki aðgang að prentara né nokkurri aðstoð á gististað þegar kemur að greiðslu fyrir náttúrupassa.

Rétt er að taka fram að samtökin eru fyllilega meðvituð um að þörf er á fjármagni til viðhalds, uppbyggingar og verndunar ferðamannastaða en telja rétt að leita annarra leiða í þeim efnum. Hvað það varðar vilja samtökin jafnframt taka undir tillögur Ferðamálasamtaka Íslands um valkvæðan náttúrupassa, en þær tillögur eru m.a. reifaðar í umsögn Ferðamálasamtaka Íslands við ofangreint frumvarp. Er það mat Neytendasamtakanna að það sé vel þess virði að útfæra þær hugmyndir nánar og láta á þær reyna, enda má telja að fjármögnun með þeim hætti sem þar er lögð til hafi á sér mun jákvæðari blæ en fjármögnun sem felst í því að skylda alla ferðamenn, að viðlagðri sekt, til kaupa á náttúrupassa.

Með hliðsjón af öllu framansögðu lýsa Neytendasamtökin sig því andvíg ofangreindu frumvarpi og hvetja eindregið til endurskoðunar þess.

Virðingarfyllst,
f.h. Neytendasamtakanna,



Jóhannes Gunnarsson, formaður

Skrifstofa Alþingis
Bt. Nefndasviðs
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík
nefnasviid@althingi.is

Akureyri, 19. febrúar 2015

Efni:

Umsögn við frumvarp til laga um náttúrupassa.

Mál: 455 - Þskj.: 699

Vernd og uppbygging helstu áfangastaða ferðamanna hér á landi er ákaflega mikilvægt og aðkallandi verkefni sem þegar var borið kennsl á þegar lög um gistináttagjald (87/2011) voru samþykkt. Ljóst er að fjármagnið sem það gjald skilar getur ekki staðið undir nauðsynlegri uppbyggingu innviða vegna gestakoma og skipulags verndar á íslenskri náttúru. Því er brýnt að finna öflugri fjáröflunarleiðir. Náttúrupassi er viðleitni í þá átt.

Álitamál í texta frumvarpsins

1. gr

Markmið

Ekki liggur fyrir skilgreining á ferðamannastað, önnur en sú sem vitnað er í úr frumvarpi umhverfis- og auðlindaráðherra (Mál: 649 - Þskj.: 427) sú skilgreining er afar víð og nauðsynlegt að hún sé mun skýrari. Það yrði öllum hlutaðeigandi til hagsbóta og rétt að byggja á fyrirliggjandi hugmyndum um hugtakið áfangastað. Ljóst má vera að hvaða staður sem er getur fallið undir það að verða ferðamannastaður, ef vilji heimafólks eða annarra stendur til þess. Hinsvegar byggist þar *ferðaþjónusta* ef boðin er aðstaða fyrir ferðafólk. Hér er um mikilvægan greinarmun á ferðamannastað og ferðaþjónustu að ræða. Í frumvarpinu virðist það gefið að fyrir hendi sé aðstaða fyrir ferðafólk (innviði eða annað) eða fyrirætlanir um að byggja slíkt upp og þannig réttlætt að gjaldheimta sé til að tryggja öryggi gesta og vernd náttúru. Það er ljóst að ekki er aðstaða fyrir hendi í öllum tilfellum og því hægt að líta á náttúrupassann sem innheimtu fyrir upplifun af íslenskri náttúru. Það er ekki vænleg leið til markaðssetningar eða ímyndaruppbyggingar Íslands sem ferðamannalands og býður auk þess upp á mikinn fjölda álitamála um það hvar passinn eigi við og hvar ekki.

Í athugasemd með 1.gr. frumvarpsins eru taldir upp innviðir og nefndir göngustígar, göngubrýr, öryggisgrindverk, öryggispallar, salernisaðstaða, verndun menningarminja í umhverfinu, bílastæði, leiðbeininga- og fræðsluskilti o.s.frv. Markmiðið er aðgengi fyrir alla. Ljóst er að hægt verður að koma innviðum upp víða um land, jafnvel á kostnað ósnortinnar náttúru. Ekki er ljóst að þetta sé æskilegt í ljósi þess að um 80% erlendra ferðamanna koma til landsins til að njóta lítt snortinnar náttúru.

2. gr

Náttúrupassi

Þessi álitamál um hvar passí eigi við og hvar ekki tengist umræðu um almannarétt í aðgengi að landi. Ljóst er að fólki er frjálst og heimil för um landið. Frumvarp um náttúrupassa reisir við því skorður að því marki að fólki er gert skylt að greiða fyrir för um land í opinberri eigu, eða stöðum sem kjósa að tilheyra náttúrupassa, ef þar er á einhvern hátt stoppað eða notið náttúru með einum eða öðrum hætti.

3. gr

Umsýsla og innheimta gjalds fyrir náttúrupassa

Samkvæmt 3.gr. er hlutverk Ferðamálastofu eftirlit, markaðssetning og kynning á náttúrupassanum. Eðlilegra er að eftirlit með auðlindum ferðaþjónustu; náttúru og menningu sé áfram eins og nú er alfarið á ábyrgð þeirra fagstofnunar sem nú þegar eru til staðar s.s. Umhverfisstofnunar og Minjastofnunar Íslands.

Hvað varðar eftirlit sjálft er ljóst að ekki stendur til að hafa það virkt nema með afar takmörkuðum hætti. Eitt stöðugildi til fulltingis starfsmanns sem fyrir er á Ferðamálastofu, auk óljósra lagaheimilda til eftirlits í höndum sk. „náttúruvarða“ kallar á betri útfærslur.

4.gr

Ferðamannastaðir sem eiga aðild að náttúrupassa

Ekkert í frumvarpinu kemur í veg fyrir að einkaaðilar geti hafið eða viðhaldið gjaldtöku á svæðum sem þeir telja sig eiga hér á landi. Því mun frumvarpið ekki koma í veg fyrir óæskilega þróun í íslenskri ferðaþjónustu, sem er að gjaldheimta verði víða og með ólíku sniði og innviðir verða byggðir eftir smekk og því sem landeigandi leggur í það hverju sinni.

5.gr

Fagráð um öryggismál ferðamanna

Markmið laganna samkvæmt 1.gr. er að stuðla að vernd náttúru Íslands með nauðsynlegri uppbyggingu, viðhaldi og vernd ferðamannastaða. Í þessari grein, þeirri fimmtu, er talað um fagráð um öryggismál ferðamanna. Hvergi er þó þar að finna ætlun um fagráð er kemur að vernd náttúru eða menningarminja. Mikilvægt er að fagfólk í náttúruvernd og vernd menningarminja komi að framfylgd markmiða laganna og því ætti að skilgreina hlutverk þeirra skýrt í frumvarpinu. Einnig ber að hafa í huga að rödd landsbyggðanna heyrir í þessu samhengi.

Álitamál í textanum: Athugasemdir við lagafrumvarp þetta

2.1.b Fjárþörfin

Í frumvarpinu er líklegt að fjárfestingarþörf til uppbyggingar ferðamannastaða sé vanmetin. Byggt er á umsóknum í framkvæmdasjóð ferðamannastaða til þessa, en ljóst er að margir hafa ekki sótt þangað vegna kröfu um mótframlag, auk þess sem margar umsóknir hlutu ekki brautargengi sökum þess að hönnun og skipulagi var ábótavant. Þannig má ætla að þörfin sé meiri en áætlað er. Auk þess verður að gera ráð fyrir töluverðum kostnaði við hönnun og efnisval í hverju verkefni umfram það sem hefð er fyrir hér á landi í uppbyggingu ferðamannastaða. Ástæðan er sú að um einstaklega vandmeðfarna vöru er að ræða sem snýr að upplifun á stað og mikla hugsun þarf í að skilja hvernig uppbygging innviða getur eflt þá upplifun, en hægur leikur er að spilla henni.

EKKI er æskilegt að þjóðgarðar og friðlýst svæði sem til þessa hafa getað stýrt sinni uppbyggingu sjálf þurfi nú að fara í gegnum framkvæmdasjóð ferðamannastaða til að sækja fé eins og lagt er til í frumvarpinu. Þannig eru hagsmunir náttúruverndar komnir í beina samkeppni við hagsmuni greinarinnar og atvinnuuppbyggingar á tilteknum svæðum.

2.2 Gjaldtökuleiðir

Á bls. 9 er fullyrt að hækkun *gistináttaskatts* gæti óneitanlega haft neikvæð áhrif á eftirspurn eftir gistingu í landinu. Þau áhrif eru afar takmörkuð ef tekið er mið af greiningu Hagfræðistofnunar HÍ á áhrif hækkunar á vsk á gistingu frá 2012.¹ Gistináttagjald má með hægum leik margfalda án þess að teljandi áhrif yrðu á eftirspurn miðað við forsendur gefnar í þeirri skýrslu (bls. 23-24). Auk þess ber að hafa í huga að ráðandi kaupákvörðunarþáttur í ferðalögum fólks, og sér í lagi er kemur að Íslandsferð, er farmiði til landsins. Að auki má nefna að þó svo áhrif yrðu á eftirspurn mundi verða færsla á tilteknum hópum ferðafólks í ódýrari gistingu og möguleikar skapast til frekari aðgreiningar á markaði á grundvelli verðs. Ofan á þetta má svo spyrja hvort ef yrðu teljandi áhrif á eftirspurn (sem er afar ólíklegt), hvort það sé svo slæmt. Greinin sjálf og fjöldi hagsmunaaðila hafa lýst yfir áhyggjum af örri fjölgun gesta undanfarin ár.

Gistináttagjald, sem komið var á 2011 með lögum (87/2011), er nú 100 kr. fyrir hverja selda gistináttaeiningu. Það gjald verður að teljast afar lágt í alþjóðlegum samanburði. Í greinargerð á vefsvæðinu turisti.is², er rakið gistináttagjald sem innheimt er í borgum í nágrannalöndum okkar sem og virðisaukaskattur.³ Þar sem bein verð eru gefin, og ef tekið er meðaltal miðgilda þar sem um verðbil er að ræða, má sjá að gjaldið er að meðaltali 416 kr. í þessum borgum. Það er fjórfalt það sem það er hér á landi. Rúmur helmingur borganna 20 tekur beint gjald aðrar (42%) taka gjald sem nemur hlutfalli af verði gistingar allt frá 0,5% uppí 5,5%. Í 10.gr. frumvarpsins er lagt til að fella brott gistináttagjald á Íslandi. Ráða má af töflu 2 í frumvarpi að erlendir gestir muni standa undir að lágmarki 70% af tekjum náttúrupassa. Til samanburðar má rekja hlutdeild erlendra gesta í heildarfjölda gistinótta hér á landi. Tafla 1 sýnir að á síðustu árum hefur hlutdeild erlendra gesta farið hratt vaxandi með fjölgun þeirra frá 2010 og er nú um 80%.

Tafla 1: Hlutdeild Íslendinga og erlendra gesta í heildarfjölda gistinótta á Íslandi 2001-2013
Heimild: Gistiskýrslur Hagstofu Íslands 2001-2013.

Ár	Hlutdeild erlendra gesta	Hlutdeild Íslendinga
2001	68%	32%
2002	68%	32%
2003	69%	31%
2004	69%	31%
2005	69%	31%
2006	70%	30%
2007	71%	29%
2008	71%	29%
2009	71%	29%
2010	71%	29%
2011	75%	25%
2012	77%	23%
2013	79%	21%

Það sem tafla 1 sýnir er óvenju há hlutdeild erlendra gesta í seldum gistinóttum hér á landi samanborið við nágrannalöndin. Árið 2013 var hlutdeild erlendra gesta af öllum gistinóttum í Noregi 26%.⁴ Í Svíþjóð er þetta hlutfall 28% fyrir árið 2013.⁵ Í Finnlandi má sjá að tímabilinu

¹ http://www.fjarmalaraduneyti.is/media/skjal/Ahrif_thess_ad_haekka_vsk_a_gistithjonustu.pdf

² Sjá: <http://turisti.is/innblastur/1940-gistinattagjald-a-hotelum>

³ Borgirnar sem fjallað er um eru: Amsterdam, Barcelona, Basel, Berlín, Bologna, Brussel, Genf, Halifax, Hamborg, Khania, Lyon, Milánó, New York, París, Portland, Róm, Seattle, Toronto, Vín og Zurich.

⁴ <https://www.ssb.no/en/statistikkbanken>

janúar til október 2014 var hlutdeild erlendra gesta í öllum seldum gistinóttum 28%.⁶ Ef farið er til Danmerkur sést að hlutdeild erlendra gesta í seldum gistinóttum 2013 er um 57%, sem er nokkru hærri en á hinum Norðurlöndunum.⁷ Í Hollandi er 2012 hlutfallið 33%.⁸ Í Kanada er 80% af allri eftirspurn eftir ferðapjónustu frá Kanadamönnum sjálfum og gestir til landsins bera uppi um 13% af gistinóttum árið 2011.⁹ Ef við horfum til annars lands sem íslensk ferðapjónusta hefur horft til er kemur að alþjóðlegum samanburði, þá bera erlendir gestir uppi 40% af gistinóttum á Nýja Sjálandi 2013.¹⁰ Af þessu sést að Ísland býr við einstakar aðstæður er kemur að hlutdeild erlendra gesta í gistingu og því gjald sem lagt er þar á er umfram allt borið uppi af erlendum gestum hingað til lands.

Til samanburðar má rýna í könnun MMR fyrir Ferðamálastofu um ferðalög Íslendinga 2013 og ferðaáform þeirra 2014. Landsmenn gista að meðaltali 15 nætur á ferðalögum sínum innanlands og undir þriðjungur (31,3%) er að nýta sér hótél og gistiheimili á þeim ferðalögum. Vinsælast er að vera hjá vinum og ættingjum (48,5%). Þar á eftir er fellihýsið eða tjaldvagninn (42,8%), sumarhús eða íbúð í einkaeign (41,6%) og svo orlofshús félagasamtaka (37,3%) sem algengast er að Íslendingar nýti á ferðum sínum um landið. Þessi hlutföll hafa lítið breyst frá 2009 eins og sjá má á töflu 2.

Tafla 2: Gisting sem Íslendingar nýttu á ferðalögum innanlands 2009-2013 (%)
Heimild: Ferðamálastofa¹¹

	2009	2010	2011	2012	2013
Fellihýsi, tjaldvagn eða húsbíll	52,2	48,1	44,6	41,3	42,8
Vinir eða ættingjar	47,5	48,8	43,9	45,9	48,5
Sumarhús eða íbúð í einkaeign	31,6	38,3	37,5	33,5	41,6
Orlofshús félagasamtaka	33,3	37	38,6	33,4	37,3
Hótél, gistiheimili eða sambærilegt	27,6	25,8	29,5	28,4	31,3
Svefnpokagisting eða sambærilegt	9	7,8	6,7	7,3	6
Skáli á hálendi	6,6	7,4	7,1	6,1	7,2
Annað	3,3	2,2	3	2,9	2,3

Nýsjálenska leiðin

Frumvarpið ræðir hina nýsjálensku leið mjög stuttlega. Þar eru þeir sem hafa hag af þjónustu við gestina sem skila gjaldi til verndar náttúru og uppbyggingar innviða á svæðum sem tilheyra umhverfistofnun landsins (e. *Department of Conservation*). Þeir sem vilja bjóða þjónustu af einhverju tagi á þessum svæðum borga gjald og hlýða reglum, gjald sem fer beint í verðlagið og gestir greiða því í raun. Mjög einfalt og aðgengilegt er að átta sig á hvaða reglur og gjöld gilda um hvaða tegund ferðapjónustu.¹² Gera má ráð fyrir að þeir hafi komið því inn í sína verðlagningu og geti eftl ímynd sína með því auglýsa hve virkir þeir eru í að greiða til náttúruverndar. Fullyrt er í frumvarpinu bls. 10 að;

5

http://www.tillyaxtverket.se/sidhuvud/englishpages/tourismindustrivissuesandstatistics/accommodationstatistics.4_21099e4211fdb8c87b800017704.html

⁶ http://tilastokeskus.fi/til/matk/2014/10/matk_2014_10_2014-12-18_tau_004_en.html

⁷ <http://www.statbank.dk/statbank5a/selectvarval/saveselections.asp>

⁸ <http://www.cbs.nl/en-GB/menu/themas/vrije-tijd-cultuur/cijfers/extra/gasten-en-overnachtingen-per-accommodatietype.htm>

⁹ http://tiac.travel/Library/TIAC_Publications/2013_TIAC_Annual_Report_WEB_FINAL_EN.pdf, bls. 10.

¹⁰ http://stats.govt.nz/browse_for_stats/industry_sectors/accommodation

¹¹ <http://www.ferdamalastofa.is/is/totur-og-utgafur/kannanir-og-rannsoeknir/ferdavenjur-islendinga>

¹² Sjá: <http://www.doc.govt.nz/getting-involved/apply-for-permits/business-or-activity/>

„Þessi leið yrði talsvert flóknari í framkvæmd hér á landi en á Nýja-Sjálandi sökum þess að álagning í ferðapjónustu er töluvert flókin hér á landi og í sumum tilvikum má segja það sama um eignarhald á ferðamannastöðum“

Alþekkt er að greinin er flókin og samsett atvinnugrein sem erfitt er að henda reiður á. Er hægt að fullyrða að að gjaldataka í ferðapjónustu sé flóknari hér en gengur og gerist í heiminum án þess að skoða þessa leið sem til er. Samkvæmt samtali við C. Michael Hall, prófessor við háskólann í Canterbury (NZ) og mikilvirkan fræðimann í ferðamálafræðum,¹³ virðist útfærsla á hinni nýsjálensku leið í íslensku samhengi ekki flóknari í framkvæmd hér á landi en á Nýja-Sjálandi. Að mati Hall er hin nýsjálenska leið mjög einföld („actually very straightforward“ svo vitnað sé í Hall). Hall segir að umræðan þar í landi, um hvernig megi fá ferðafólk til að taka þátt í náttúruvernd, sé í fullum gangi með vaxandi álagi þar af gestum. Skýrsla unnin fyrir umhverfisnefnd nýsjálenska þingsins um málefni verndar og nýtingar, sýnir svo ekki verður um villst að þar er þrýstingur á nýtingu verndarsvæða mikill og núverandi skipulag og utanumhald afleiðing mikillar vinnu og umræðu sem fór af stað um miðjan 8. áratuginn.¹⁴

Fullýrt er á bls. 10 að „[a]lþekkt er víða erlendis að stjórnvöld innheimti gjald á ferðamannastöðum“. Þetta verður að teljast hæpin fullyrðing, þar sem ef nánar er að gáð reynist iðulega einhver þjónusta þar að baki eða skýrt er fyrir hvaða innviði sem eru til staðar og gestir nota sér er verið að greiða fyrir.

Siðferðileg álitamál gagnvart náttúrupassa

Fyrri siðferðilega álitamálið varðar fjárvæðingu náttúru sem passinn í raun stendur fyrir. Heimild í núgildandi lögum um náttúruvernd (44/1999) til gjaldtöku (32 gr.) getur ekki talist sambærileg þar sem þar er rætt um náttúruverndarsvæði sem rukka má gjald fyrir að heimsækja sem nýta má til viðgerða og verndunar. Skilgreining náttúruverndarsvæða er skýrt afmörkuð í lögum og reglugerðum og mikið ferli er að baki því að svæði fái þá stöðu. Ferðamannastaðir (sbr. orðfæri frumvarps um náttúrupassa) eiga sér ekkert hliðstætt skilgreiningarferli. Vísað er til framkomins frumvarps um landsáætlun um uppbyggingu innviða fyrir ferðamenn til verndar náttúru og menningarsögulegum minjum (Mál: 649 - Þskj.: 427), þegar kemur að skilgreiningu á hvað telst til ferðamannastaðar. Þar segir að ferðamannastaður er: „[s]kilgreindur staður sem hefur aðdráttarafl fyrir ferðamenn vegna náttúru hans og sögu“. Ekki er nánar kveðið á um hvernig staður öðlist slíka stöðu að öðru leyti en því að sveitarfélög geta skilgreint slíka staði innan síns aðalskipulags byggt á eigin mati þar á og einkaaðilar geta ráðið því hvort þeir falli undir áætlunina. Þarna getur ekki talist nægjanlega gert grein fyrir því hvað telst til ferðamannastaðar og því ljóst að um mun víðfedmara og óljósara hugtak er að ræða en náttúruverndarsvæði. Að þessu sögðu liggur fyrir að náttúrupassi getur átt við nærri hvaða staði sem er þar sem upplifun af náttúru er möguleg. Er það algerlega óhád því hvort einhverja innviði sé þar að finna eða til standi yfir höfuð að byggja þá upp. Það að setja verðmiða á upplifun af náttúru með þessum hætti hlýtur að teljast til fjárvæðingar (e. *monetization*) náttúru og rekur prófessor Karl Benediktsson¹⁵ nokkur dæmi um slíkt í íslensku samhengi og tekur einmitt dæmi af náttúrupassa í því samhengi. Af sama meði má benda á umræðu um þjónustu vistkerfa (e. *ecosystem services*) sem fjárvæða náttúrugæði, meðal annars upplifunarpáttinn gegnum að skilgreina þjónustu vistkerfa í þágu afþreyingar eða menningar (e. *cultural/recreational ecosystem services*).¹⁶ Vöxtur og réttlætning æ víðtækari fjárvæðingar í

¹³ <http://www.canterbury.ac.nz/spark/researcher.aspx?researcherid=2019974>

¹⁴ <http://www.pce.parliament.nz/assets/Uploads/Background-and-history-of-development-of-the-conservation-estate-in-New-Zealand.pdf>

¹⁵ Karl Benediktsson (2014). Nature in the 'neoliberal laboratory'. *Dialogues in Human Geography*, 4(2): 141-146.

¹⁶ Sjá t.d. Robertson, M. (2012). Measurement and alienation: making a world of ecosystem services. *Transactions of the Institute of British Geographers*, 37(3): 386–401.

vestrænum samfélögum ógnar öðrum leiðum að gildismati og hampar efnisgæðum umfram önnur gæði líkt og Páll Skúlason¹⁷ rekur vandlega. Það er því siðferðilegt álitamál hvort halda skuli lengra á þeirri braut.

Seinna siðferðilega álitamálið varðar skilning okkar á gestrisni og því að bjóða heim til landsins gestum til að upplifa náttúru. Undirstaða ímyndar landsins er ósnortin náttúra, það er í þeim skilningi að við upplifun hennar sjáist ekki ummerki mannvistar. Ekki er svo að skilja að allir gestir sem hingað koma séu að sækjast eftir nákvæmlega slíkri upplifun, en undirstaða ímyndarinnar og aðdráttaraflsins er engu að síður þessi. Hvernig gestgjafar viljum við vera. Frumvarp um náttúrupassa boðar það að við séum gestgjafar sem lítum á gesti okkar fyrst og fremst út frá peningalegu virði þeirra og það er miður. Ferðamennska er mikið menningarlegt afl og má segja að ferðalög fólks um heiminn séu einn stærsti umbreytingarþáttur menningarsamfélaga um heim allan. Íslenskt samfélag getur „hagnast“ í mun víðtækari skilning af gestakomum en bara því að ná peningum af gestum okkar. Slíkur hagur ætti að vera í forgrunni umræðu um ferðþjónustu.¹⁸

Niðurstaða

Í ljósi þess sem rakið hefur verið að ofan má telja að náttúrupassi sé ekki heppileg leið til að afla tekna til uppbyggingar innviða. Það er ekkert við íslenska ferðþjónustu sem skapar þá sérstöðu að hér verði að fara aðrar leiðir en farnar eru annarsstaðar í tekjuöflun vegna heimsókna ferðamanna. Gistináttagjald/skatt er þess virði að skoða betur hvort heldur er sem beint gjald eða hlutfall af virði og þá með tilliti til þess að útfæra þá leið í átt að þeirri nýsjálensku þannig að sambærilegt gjald yrði á aðrar greinar ferðþjónustunnar. Það yrði sýnilegt á reikningum til að efla ímynd náttúru og minjaverndar á landinu auk þess sem það gæti virkt aðhald neytenda. Samtímis væri mögulegt að binda í lög að aðeins sé hægt að rukka fyrir veitta þjónustu á ferðamannastöðum, en ekki fyrir aðgengi.

Virðingarfyllst,

Edward H. Huijbens, sérfræðingur.
Rannsóknamiðstöð ferðamála

¹⁷ Páll Skúlason (1998). *Umhverfing*. Reykjavík: Háskólaútgáfan. Sjá t.d. bls. 59 og 68.

¹⁸ Sjá í þessu samhengi viðleitni til að skýra þetta í:

Edward H. Huijbens, Gunnar Þ. Jóhannesson og Björn Þorsteinsson (2014). Ylraekt rísómátískra sprota. Ferðþjónusta í nýju ljósi. *Ritid*, 2/2014: 205-227.

Örn D. Jónsson & Edward H. Huijbens (2014). Heima að Heiman. Deilihagkerfið og gestakomur til Íslands. *Íslenska Þjóðfélagið*, 5(1): 49-68.

Skrifstofa Alþingis
Bt. Nefndasviðs
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík
nefndasvid@althingi.is

Akureyri, 19. febrúar 2015

Efni:

Umsögn við frumvarp til laga um náttúrupassa.

Mál: 455 - Þskj.: 699

Vernd og uppbygging helstu áfangastaða ferðamanna hér á landi er ákaflega mikilvægt og aðkallandi verkefni sem þegar var borið kennsl á þegar lög um gistináttagjald (87/2011) voru samþykkt. Ljóst er að fjármagnið sem það gjald skilar getur ekki staðið undir nauðsynlegri uppbyggingu innviða vegna gestakoma og skipulags verndar á íslenskri náttúru. Því er brýnt að finna öflugri fjáröflunarleiðir. Náttúrupassi er viðleitni í þá átt.

Álitamál í texta frumvarpsins

1. gr
Markmið

Ekki liggur fyrir skilgreining á ferðamannastað, önnur en sú sem vitnað er í úr frumvarpi umhverfis- og auðlindaráðherra (Mál: 649 - Þskj.: 427) sú skilgreining er afar við og nauðsynlegt að hún sé mun skýrari. Það yrði öllum hlutaðeigandi til hagsbóta og rétt að byggja á fyrirliggjandi hugmyndum um hugtakið áfangastað. Ljóst má vera að hvaða staður sem er getur fallið undir það að verða ferðamannastaður, ef vilji heimafólks eða annarra stendur til þess. Hinsvegar byggist þar *ferðaþjónusta* ef boðin er aðstaða fyrir ferðafólk. Hér er um mikilvægan greinarmun á ferðamannastað og ferðaþjónustu að ræða. Í frumvarpinu virðist það gefið að fyrir hendi sé aðstaða fyrir ferðafólk (innviði eða annað) eða fyrirætlanir um að byggja slíkt upp og þannig réttlætt að gjaldheimta sé til að tryggja öryggi gesta og vernd náttúru. Það er ljóst að ekki er aðstaða fyrir hendi í öllum tilfellum og því hægt að líta á náttúrupassann sem innheimtu fyrir upplifun af íslenskri náttúru. Það er ekki vænleg leið til markaðssetningar eða ímyndaruppbyggingar Íslands sem ferðamannalands og býður auk þess upp á mikinn fjölda álitamála um það hvar passinn eigi við og hvar ekki.

Í athugasemd með 1.gr. frumvarpsins eru taldir upp innviðir og nefndir göngustígar, göngubrýr, öryggisgrindverk, öryggispallar, salernisaðstaða, verndun menningarminja í umhverfinu, bílastæði, leiðbeininga- og fræðsluskilti o.s.frv. Markmiðið er aðgengi fyrir alla. Ljóst er að hægt verður að koma innviðum upp víða um land, jafnvel á kostnað ósnortinnar náttúru. Ekki er ljóst að þetta sé æskilegt í ljósi þess að um 80% erlendra ferðamanna koma til landsins til að njóta lítt snortinnar náttúru.

2. gr

Náttúrupassi

Þessi álitamál um hvar passi eigi við og hvar ekki tengist umræðu um almannarétt í aðgengi að landi. Ljóst er að fólki er frjáls og heimil för um landið. Frumvarp um náttúrupassa reisir við því skorður að því marki að fólki er gert skylt að greiða fyrir för um land í opinberri eigu, eða stöðum sem kjósa að tilheyra náttúrupassa, ef þar er á einhvern hátt stoppað eða notið náttúru með einum eða öðrum hætti.

3. gr

Umsýsla og innheimta gjalds fyrir náttúrupassa

Samkvæmt 3.gr. er hlutverk Ferðamálastofu eftirlit, markaðssetning og kynning á náttúrupassanum. Eðlilegra er að eftirlit með auðlindum ferðaþjónustu; náttúru og menningu sé áfram eins og nú er alfarið á ábyrgð þeirra fagstofnunar sem nú þegar eru til staðar s.s. Umhverfisstofnunar og Minjastofnunar Íslands.

Hvað varðar eftirlit sjálf er ljóst að ekki stendur til að hafa það virkt nema með afar takmörkuðum hætti. Eitt stöðugildi til fulltingis starfsmanns sem fyrir er á Ferðamálastofu, auk óljósra lagaheimilda til eftirlits í höndum sk. „náttúruvarða“ kallar á betri útfærslur.

4.gr

Ferðamannastaðir sem eiga aðild að náttúrupassa

Ekkert í frumvarpinu kemur í veg fyrir að einkaaðilar geti hafið eða viðhaldið gjalddöku á svæðum sem þeir telja sig eiga hér á landi. Því mun frumvarpið ekki koma í veg fyrir óæskilega þróun í íslenskri ferðaþjónustu, sem er að gjaldheimta verði víða og með ólíku sniði og innviðir verða byggðir eftir smekk og því sem landeigandi leggur í það hverju sinni.

5.gr

Fagråd um öryggismál ferðamanna

Markmið laganna samkvæmt 1.gr. er að stuðla að vernd náttúru Íslands með nauðsynlegri uppbyggingu, viðhaldi og vernd ferðamannastaða. Í þessari grein, þeirri fimmtu, er talað um fagråd um öryggismál ferðamanna. Hvergi er þó þar að finna ætlun um fagråd er kemur að vernd náttúru eða menningarminja. Mikilvægt er að fagfólk í náttúruvernd og vernd menningarminja komi að framfylgd markmiða laganna og því ætti að skilgreina hlutverk þeirra skýrt í frumvarpinu. Einnig ber að hafa í huga að rödd landsbyggðanna heyrast í þessu samhengi.

Álitamál í textanum: Athugasemdir við lagafrumvarp þetta

2.1.b Fjárþörfin

Í frumvarpinu er líklegt að fjárfestingarþörf til uppbyggingar ferðamannastaða sé vanmetin. Byggt er á umsóknunum í framkvæmdasjóð ferðamannastaða til þessa, en ljóst er að margir hafa ekki sótt þangað vegna kröfu um mótframlag, auk þess sem margar umsóknir hlutu ekki brautargengi sökum þess að hönnun og skipulagi var ábótavant. Þannig má ætla að þörfin sé meiri en áætlað er. Auk þess verður að gera ráð fyrir töluverðum kostnaði við hönnun og efnisval í hverju verkefni umfram það sem hefð er fyrir hér á landi í uppbyggingu ferðamannastaða. Ástæðan er sú að um einstaklega vandmeðfarna vöru er að ræða sem snýr að upplifun á stað og mikla hugsun þarf í að skilja hvernig uppbygging innviða getur eftir þá upplifun, en hægur leikur er að spilla henni.

Ekki er æskilegt að þjóðgarðar og friðlýst svæði sem til þessa hafa getað stýrt sinni uppbyggingu sjálf þurfi nú að fara í gegnum framkvæmdasjóð ferðamannastaða til að sækja fé eins og lagt er til í frumvarpinu. Þannig eru hagsmunir náttúruverndar komnir í beina samkeppni við hagsmuni greinarinnar og atvinnuuppbyggingar á tilteknum svæðum.

2.2 Gjaldtökuleiðir

Á bls. 9 er fullyrt að hækkun *gistináttaskatts* gæti óneitanlega haft neikvæð áhrif á eftirspurn eftir gistingu í landinu. Þau áhrif eru afar takmörkuð ef tekið er mið af greiningu Hagfræðistofnunar HÍ á áhrif hækkunar á vsk á gistingu frá 2012.¹ Gistináttagjald má með hægum leik margfalda án þess að teljandi áhrif yrðu á eftirspurn miðað við forsendur gefnar í þeirri skýrslu (bls. 23-24). Auk þess ber að hafa í huga að ráðandi kaupákvörðunarpáttur í ferðalögum fólks, og sér í lagi er kemur að Íslandsferð, er farmiði til landsins. Að auki má nefna að þó svo áhrif yrðu á eftirspurn mundi verða færsla á tilteknum hópum ferðafólks í ódýrari gistingu og möguleikar skapast til frekari aðgreiningar á markaði á grundvelli verðs. Ofan á þetta má svo spyrja hvort ef yrðu teljandi áhrif á eftirspurn (sem er afar ólíklegt), hvort það sé svo slæmt. Greinin sjálf og fjöldi hagsmunaaðila hafa lýst yfir áhyggjum af örri fjölgun gesta undanfarin ár.

Gistináttagjald, sem komið var á 2011 með lögum (87/2011), er nú 100 kr. fyrir hverja selda gistináttaeiningu. Það gjald verður að teljast afar lágt í alþjóðlegum samanburði. Í greinargerð á vefsvæðinu turisti.is², er rakið gistináttagjald sem innheimt er í borgum í nágrannalöndum okkar sem og virðisaukaskattur.³ Þar sem bein verð eru gefin, og ef tekið er meðaltal miðgilda þar sem um verðbil er að ræða, má sjá að gjaldið er að meðaltali 416 kr. í þessum borgum. Það er fjórfalt það sem það er hér á landi. Rúmur helmingur borganna 20 tekur beint gjald aðrar (42%) taka gjald sem nemur hlutfalli af verði gistingar allt frá 0,5% uppí 5,5%. Í 10.gr. frumvarpsins er lagt til að fella brott gistináttagjald á Íslandi. Ráða má af töflu 2 í frumvarpi að erlendir gestir muni standa undir að lágmarki 70% af tekjum náttúrupassa. Til samanburðar má rekja hlutdeild erlendra gesta í heildarfjölda gistinóttu hér á landi. Tafla 1 sýnir að á síðustu árum hefur hlutdeild erlendra gesta farið hratt vaxandi með fjölgun þeirra frá 2010 og er nú um 80%.

Tafla 1: Hlutdeild Íslendinga og erlendra gesta í heildarfjölda gistinóttu á Íslandi 2001-2013
Heimild: Gistiskýrslur Hagstofu Íslands 2001-2013.

Ár	Hlutdeild erlendra gesta	Hlutdeild Íslendinga
2001	68%	32%
2002	68%	32%
2003	69%	31%
2004	69%	31%
2005	69%	31%
2006	70%	30%
2007	71%	29%
2008	71%	29%
2009	71%	29%
2010	71%	29%
2011	75%	25%
2012	77%	23%
2013	79%	21%

Það sem tafla 1 sýnir er óvenju há hlutdeild erlendra gesta í seldum gistinóttum hér á landi samanborið við nágrannalöndin. Árið 2013 var hlutdeild erlendra gesta af öllum gistinóttum í Noregi 26%.⁴ Í Svíþjóð er þetta hlutfall 28% fyrir árið 2013.⁵ Í Finnlandi má sjá að tímabilinu

¹ http://www.fjarmalaraduncyti.is/media/skjal/Ahrif_thess_ad_haekka_vsk_a_gistithjonustu.pdf

² Sjá: <http://turisti.is/innblastur/1940-gistinattagjald-a-hotelum>

³ Borgirnar sem fjallað er um eru: Amsterdam, Barcelona, Basel, Berlín, Bologna, Brussel, Genf, Halifax, Hamborg, Khania, Lyon, Milanó, New York, París, Portland, Róm, Seattle, Toronto, Vín og Zurich.

⁴ <https://www.ssb.no/en/statistikbanken>

janúar til október 2014 var hlutdeild erlendra gesta í öllum seldum gistingu 28%.⁶ Ef farið er til Danmerkur sést að hlutdeild erlendra gesta í seldum gistingu 2013 er um 57%, sem er nokkru hærri en á hinum Norðurlöndunum.⁷ Í Hollandi er 2012 hlutfallið 33%.⁸ Í Kanada er 80% af allri eftirspurn eftir ferðaþjónustu frá Kanadamönnum sjálfum og gestir til landsins bera uppi um 13% af gistingu árið 2011.⁹ Ef við horfum til annars lands sem íslensk ferðaþjónusta hefur horft til er kemur að alþjóðlegum samanburði, þá bera erlendir gestir uppi 40% af gistingu á Nýja Sjálandi 2013.¹⁰ Af þessu sést að Ísland býr við einstakar aðstæður er kemur að hlutdeild erlendra gesta í gistingu og því gjald sem lagt er þar á er umfram allt borið uppi af erlendum gestum hingað til lands.

Til samanburðar má rýna í könnun MMR fyrir Ferðamálastofu um ferðalög Íslendinga 2013 og ferðaáform þeirra 2014. Landsmenn gista að meðaltali 15 nætur á ferðalögum sínum innanlands og undir þriðjungur (31,3%) er að nýta sér hótél og gistiheimili á þeim ferðalögum. Vinsælast er að vera hjá vinum og ættingjum (48,5%). Þar á eftir er fellihýsið eða tjaldvagninn (42,8%), sumarhús eða íbúð í einkaeign (41,6%) og svo orlofshús félagasamtaka (37,3%) sem algengast er að Íslendingar nýti á ferðum sínum um landið. Þessi hlutföll hafa lítið breyst frá 2009 eins og sjá má á töflu 2.

Tafla 2: Gisting sem Íslendingar nýttu á ferðalögum innanlands 2009-2013 (%)

Heimild: Ferðamálastofa¹¹

	2009	2010	2011	2012	2013
Fellihýsi, tjaldvagn eða húsbíll	52,2	48,1	44,6	41,3	42,8
Vinir eða ættingjar	47,5	48,8	43,9	45,9	48,5
Sumarhús eða íbúð í einkaeigu	31,6	38,3	37,5	33,5	41,6
Orlofshús félagasamtaka	33,3	37	38,6	33,4	37,3
Hótél, gistiheimili eða sambærilegt	27,6	25,8	29,5	28,4	31,3
Svefnpokagisting eða sambærilegt	9	7,8	6,7	7,3	6
Skáli á hálendi	6,6	7,4	7,1	6,1	7,2
Annað	3,3	2,2	3	2,9	2,3

Nýsjálenska leiðin

Frumvarpið ræðir hina nýsjálensku leið mjög stuttlega. Þar eru þeir sem hafa hag af þjónustu við gestina sem skila gjaldi til verndar náttúru og uppbyggingar innviða á svæðum sem tilheyra umhverfistofnun landsins (e. *Department of Conservation*). Þeir sem vilja bjóða þjónustu af einhverju tagi á þessum svæðum borga gjald og hlýða reglum, gjald sem fer beint í verðlagið og gestir greiða því í raun. Mjög einfalt og aðgengilegt er að átta sig á hvaða reglur og gjöld gilda um hvaða tegund ferðaþjónustu.¹² Gera má ráð fyrir að þeir hafi komið því inn í sína verðlagningu og geti eftir mynd sína með því auglýsa hve virkir þeir eru í að greiða til náttúruverndar. Fullyrt er í frumvarpinu bls. 10 að;

5

<http://www.tillvaxtverket.se/sidhuvud/englishpages/tourismindustryissuesandstatistics/accommodationstatistics.4.21099e4211fd8c87b800017704.html>

⁶ http://tilastokeskus.fi/til/matk/2014/10/matk_2014_10_2014-12-18_tau_004_en.html

⁷ <http://www.statbank.dk/statbank5a/selectvarval/saveselections.asp>

⁸ <http://www.cbs.nl/en-GB/menu/themas/vrije-tijd-cultuur/cijfers/extra/gasten-en-overnachtingen-per-accommodatietype.htm>

⁹ http://tiac.travel/Library/TIAC_Publications/2013_TIAC_Annual_Report_WEB_FINAL_EN.pdf, bls. 10.

¹⁰ http://stats.govt.nz/browse_for_stats/industry_sectors/accommodation

¹¹ <http://www.ferdamalastofa.is/is/tolur-og-utgafur/kannanir-og-rannsoknir/ferdavenjur-islendinga>

¹² Sjá: <http://www.doc.govt.nz/getting-involved/apply-for-permits/business-or-activity/>

„Þessi leið yrði talsvert flóknari í framkvæmd hér á landi en á Nýja-Sjálandi sökum þess að álagning í ferðaþjónustu er töluvert flókin hér á landi og í sumum tilvikum má segja það sama um eignarhald á ferðamannastöðum“

Alþekkt er að greinin er flókin og samsett atvinnugrein sem erfitt er að henda reiður á. Er hægt að fullyrða að að gjaldataka í ferðaþjónustu sé flóknari hér en gengur og gerist í heiminum án þess að skoða þessa leið sem til er. Samkvæmt samtali við C. Michael Hall, prófessor við háskólann í Canterbury (NZ) og mikilvirkan fræðimann í ferðamálafræðum,¹³ virðist útfærsla á hinni nýsjálensku leið í íslensku samhengi ekki flóknari í framkvæmd hér á landi en á Nýja-Sjálandi. Að mati Hall er hin nýsjálenska leið mjög einföld („actually very straightforward“ svo vitnað sé í Hall). Hall segir að umræðan þar í landi, um hvernig megi fá ferðafólk til að taka þátt í náttúruvernd, sé í fullum gangi með vaxandi álagi þar af gestum. Skýrsla unnin fyrir umhverfisnefnd nýsjálenska þingsins um málefni verndar og nýtingar, sýnir svo ekki verður um villst að þar er þrýstingur á nýtingu verndarsvæða mikill og núverandi skipulag og utanumhald afleiðing mikillar vinnu og umræðu sem fór af stað um miðjan 8. áratuginn.¹⁴

Fullýrt er á bls. 10 að „[a]lþekkt er víða erlendis að stjórnvöld innheimti gjald á ferðamannastöðum“. Þetta verður að teljast hæpin fullyrðing, þar sem ef nánar er að gáð reynist iðulega einhver þjónusta þar að baki eða skýrt er fyrir hvaða innviði sem eru til staðar og gestir nota sér er verið að greiða fyrir.

Siðferðileg álitamál gagnvart náttúrupassa

Fyrri siðferðilega álitamálið varðar fjárvæðingu náttúru sem passinn í raun stendur fyrir. Heimild í núgildandi lögum um náttúruvernd (44/1999) til gjaldtöku (32 gr.) getur ekki talist sambærileg þar sem þar er rætt um náttúruverndarsvæði sem rukka má gjald fyrir að heimsækja sem nýta má til viðgerða og verndunar. Skilgreining náttúruverndarsvæða er skýrt afmörkuð í lögum og reglugerðum og mikið ferli er að baki því að svæði fái þá stöðu. Ferðamannastaðir (sbr. orðfæri frumvarps um náttúrupassa) eiga sér ekkert hliðstætt skilgreiningarferli. Vísað er til framkomins frumvarps um landsáætlun um uppbyggingu innviða fyrir ferðamenn til verndar náttúru og menningarsögulegum minjum (Mál: 649 - Þskj.: 427), þegar kemur að skilgreiningu á hvað telst til ferðamannastaðar. Þar segir að ferðamannastaður er: „[s]kilgreindur staður sem hefur aðdráttarafl fyrir ferðamenn vegna náttúru hans og sögu“. Ekki er nánar kveðið á um hvernig staður öðlist slíka stöðu að öðru leyti en því að sveitarfélög geta skilgreint slíka staði innan síns aðalskipulags byggt á eigin mati þar á og einkaaðilar geta ráðið því hvort þeir falli undir áætlunina. Þarna getur ekki talist nægjanlega gert grein fyrir því hvað telst til ferðamannastaðar og því ljóst að um mun víðfeðmara og óljósara hugtak er að ræða en náttúruverndarsvæði. Að þessu sögðu liggur fyrir að náttúrupassi getur átt við nærri hvaða staði sem er þar sem upplifun af náttúru er möguleg. Er það algerlega óháð því hvort einhverja innviði sé þar að finna eða til standi yfir höfuð að byggja þá upp. Það að setja verðmiða á upplifun af náttúru með þessum hætti hlýtur að teljast til fjárvæðingar (e. *monetization*) náttúru og rekur prófessor Karl Benediktsson¹⁵ nokkur dæmi um slíkt í íslensku samhengi og tekur einmitt dæmi af náttúrupassa í því samhengi. Af sama meiði má benda á umræðu um þjónustu vistkerfa (e. *ecosystem services*) sem fjárvæða náttúrugæði, meðal annars upplifunarþáttinn gegnum að skilgreina þjónustu vistkerfa í þágu afþreyingar eða menningar (e. *cultural/recreational ecosystem services*).¹⁶ Vöxtur og réttlætning æ víðtækari fjárvæðingar í

¹³ <http://www.canterbury.ac.nz/spark/researcher.aspx?researcherid=2019974>

¹⁴ <http://www.pce.parliament.nz/assets/Uploads/Background-and-history-of-development-of-the-conservation-estate-in-New-Zealand.pdf>

¹⁵ Karl Benediktsson (2014). Nature in the ‘neoliberal laboratory’. *Dialogues in Human Geography*, 4(2): 141-146.

¹⁶ Sjá t.d. Robertson, M. (2012). Measurement and alienation: making a world of ecosystem services. *Transactions of the Institute of British Geographers*, 37(3): 386–401.


vestrænum samfélögum ógnar öðrum leiðum að gildismati og hampar efnisgæðum umfram önnur gæði líkt og Páll Skúlason¹⁷ rekur vandlega. Það er því siðferðilegt álitamál hvort halda skuli lengra á þeirri braut.

Seinna siðferðilega álitamálið varðar skilning okkar á gestrisni og því að bjóða heim til landsins gestum til að upplifa náttúru. Undirstaða ímyndar landsins er ósnortin náttúra, það er í þeim skilningi að við upplifun hennar sjáist ekki ummerki mannvistar. Ekki er svo að skilja að allir gestir sem hingað koma séu að sækjast eftir nákvæmlega slíkri upplifun, en undirstaða ímyndarinnar og aðdráttaraflsins er engu að síður þessi. Hvernig gestgjafar viljum við vera. Frumvarp um náttúrupassa boðar það að við séum gestgjafar sem lítum á gesti okkar fyrst og fremst útfrá peningalegu virði þeirra og það er miður. Ferðamennska er mikið menningarlegt afl og má segja að ferðalög fólks um heiminn séu einn stærsti umbreytingarþáttur menningarsamfélaga um heim allan. Íslenskt samfélag getur „hagnast“ í mun víðtækari skilning af gestakomum en bara því að ná peningum af gestum okkar. Slíkur hagur ætti að vera í forgrunni umræðu um ferðapjónustu.¹⁸

Niðurstaða

Í ljósi þess sem rakið hefur verið að ofan má telja að náttúrupassi sé ekki heppileg leið til að afla tekna til uppbyggingar innviða. Það er ekkert við íslenska ferðapjónustu sem skapar þá sérstöðu að hér verði að fara aðrar leiðir en farnar eru annarsstaðar í tekjuöflun vegna heimsókna ferðamanna. Gistináttagjald/skatt er þess virði að skoða betur hvort heldur er sem beint gjald eða hlutfall af virði og þá með tilliti til þess að útfæra þá leið í átt að þeirri nýsjálensku þannig að sambærilegt gjald yrði á aðrar greinar ferðapjónustunnar. Það yrði sýnilegt á reikningum til að efla ímynd náttúru og minjaverndar á landinu auk þess sem það gæti virkt aðhald neytenda. Samtímis væri mögulegt að binda í lög að aðeins sé hægt að rukka fyrir veitta þjónustu á ferðamannastöðum, en ekki fyrir aðgengi.

Virðingarfyllt,



Edward H. Huijbens, sérfræðingur.
Rannsóknamiðstöð ferðamála

¹⁷ Páll Skúlason (1998). *Umhverfing*. Reykjavík: Háskólaútgáfan. Sjá t.d. bls. 59 og 68.

¹⁸ Sjá í þessu samhengi viðleitni til að skýra þetta í:

Edward H. Huijbens, Gunnar Þ. Jóhannesson og Björn Þorsteinsson (2014). Ylrækt rísómátskra sprota.

Ferðapjónusta í nýju ljósi. *Ritið*, 2/2014: 205-227.

Örn D. Jónsson & Edward H. Huijbens (2014). Heima að Heiman. Deiliahagkerfið og gestakomur til Íslands. *Íslenska Þjóðfélagið*, 5(1): 49-68.

Reykjavík, 18. febrúar 2015

Alþingi
b/t atvinnuveganefndar
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um náttúrupassa, 455. mál.

Vísað er til tölvubréfs frá nefndasviði Alþingis dags. 6. febrúar sl. þar sem óskað er umsagnar Reykjavíkurborgar um ofangreint frumvarp. Drög að umsögninni var lögð fram á fundi borgarráðs 19. febrúar sl. og er nú sent nefndinni í endanlegri mynd.

1. Almennar athugasemdir við frumvarpið

Reykjavíkurborg fagnar því að unnið sé að gerð laga til að stuðla að verndun náttúru Íslands með nauðsynlegri uppbyggingu, viðhaldi og verndun ferðamannastaða og efla enn stuðning við forvarnir og viðbrögð er tengjast öryggismálum ferðamanna. Jafnframt er tekið undir mikilvægi þeirra sjónarmiða sem liggja til grundvallar frumvarpinu, að brýnt sé að ekki sé lagt í aðgerðir sem dragi úr samkeppnishæfni Íslands eða verði til þess að rýra jákvæða upplifun ferðamanna af heimsókn til Íslands. Reykjavíkurborg hefur hins vegar margvíslegar athugasemdir við það hvernig helstu leiðir að þessum markmiðum eru útfærðar í frumvarpinu og skýringum sem því fylgja og telur Reykjavíkurborg að náttúrupassinn sé ekki heppilegasta leiðin til að ná því markmiði að vernda náttúru Íslands.

1.1 Takmörkun almennaréttar

Í fyrsta lagi telur Reykjavíkurborg að með náttúrupassa sé verið að takmarka almennarétt eins og hann er skilgreindur í III. kafla laga um náttúruvernd nr. 44/1999 og IV. kafla náttúruverndarlaga nr. 60/2013 sem taka gildi 1. júlí 2015. Tekið er undir þau sjónarmið að stjórna þurfi umferð fólks um viðkvæm svæði og koma þannig í veg fyrir náttúruspjöll en spurning er um hvort náttúrupassinn muni takmarka ferðafrelsi. Í frumvarpinu segir að allir ferðamannastaðir í eigu eða umsjón opinberra aðila muni sjálfkrafa eiga aðild að náttúrupassa. Ef horft er til þeirrar afar óskýru skilgreiningar hvað séu ferðamannastaðir og einnig hvernig áætlað er að útdeila fjármagni úr Framkvæmdasjóði ferðamannastaða, má teljast líklegt að innan tíðar muni mjög mörg, misstór og fjölbreytt svæði eiga aðild að náttúrupassanum. Í kjölfarið getur orðið erfitt að ferðast um hin ýmsu náttúrusvæði á landinu án þess að þurfa að hafa náttúrupassann, jafnvel á svæðum þar sem fólk er daglega á ferð til og frá vinnu eða skóla. Er mjög slæmt að hvorki í frumvarpinu né í greinargerð með því er útskýrt hvort og hvernig takmörk verði sett á notkun náttúrupassans en Reykjavíkurborg telur mjög mikilvægt að það sé gert.

1.2 Náttúrupassi hentar ferðamannastöðum misvel

Þá vill Reykjavíkurborg benda á atriði sem hefur fengið litla athygli í almennri umræðu um frumvarpið en það er að aðild að náttúrupassa hentar misvel fyrir ferðamannastaði. Sumir ferðamannastaðir eru ekki einungis notaðir af ferðamönnum heldur t.d. íbúum í næsta nágrenni, félagasamtökum og fleirum í öðrum tilgangi en ferðamennsku. Ferðamannastaðir í þéttbýli eru sérstaklega mikilvægir í þessu samhengi því flestir þeirra hafa vel skilgreint hlutverk í skipulagi þéttbýlisstaða sem almenningsrými, útivistarsvæði, svæði til íþróttaiðkunar, útikennslustofur fyrir

skóla, samkomusvæði o.s.frv. Margir slíkir staðir búa engu að síður yfir viðkvæmum náttúruminum sem krefjast aðgerða til að vernda þær sem og innviði fyrir þá sem eiga leið um svæðið, ferðamenn sem aðra. Í Reykjavík má nefna svæði eins og Heiðmörk, Elliðaárdal, Bláfjöll, Esjuna, Viðey og jafnvel Reykjavíkurtjörn í þessu samhengi. Allt eru þetta svæði sem í auknum mæli eru sótt af ferðamönnum, þar á meðal erlendum gestum, og í sumum tilfellum er sannarlega þörf á inngrípum til að koma í veg fyrir skemmdir á náttúru- eða menningarminjum. Mörg slík svæði er að finna víða um land. Erfitt er að ímynda sér að sveitarfélög hafi áhuga á að slík svæði eigi aðild að náttúrupassa fyrir þess háttar svæði því þá væri verið að takmarka aðgang fólks að svæðunum (öðrum en íbúum tiltekins sveitarfélags) og þar með unnið gegn stefnumiðum settum t.d. í svæða- og aðalskipulagsáætlunum.

Í slíkum tilfellum er auðvitað möguleiki að svæðin séu ekki skilgreind sem ferðamannastaðir, þó að ekki sé útskýrt í lögnum hvernig og hvort mat verði lagt á slíkt, sérstaklega ekki varðandi svæði í eigu opinberra aðila þar sem þau eiga sjálfkrafa aðild að náttúrupassanum. En þá tapast líka möguleikar til að sækja fjármagn fyrir oft mjög nauðsynlega uppbyggingu innviða og viðhald þeirra. Dæmi um svæði sem erfitt gæti reynst að skilgreina eru Úlfarsfell og Heiðmörk sem eru vinsæl útivistarsvæði við útmörk höfuðborgarsvæðisins og tilheyra fleiri en einu sveitarfélagi þannig að búast má við ýmsum vandkvæðum ef þau munu eiga aðild að náttúrupassa. Bæði svæðin eru þó í ört vaxandi mæli notuð af ferðaþjónustuaðilum sem áfangastaðir fyrir t.d. norðurljósaferðir og útsýnisferðir. Á þessum svæðum hafa verið dæmi um alvarlegt jarðrask vegna utanvegaaksturs sem sýnir að töluverð þörf er fyrir uppbyggingu innviða. Ef svæðin eiga ekki aðild að náttúrupassa má ljóst vera að aðgangur að fjármagni fyrir þá uppbyggingu muni rýrna verulega.

Reykjavíkurborg er sannarlega vinsælasti ferðamannastaður landsins og borgina heimsækir stór meirihluti erlendra ferðamanna auk fjölda íslenskra ferðamanna. Borgin hefur takmarkaðar tekjur af þessum gestum því veltutengdir skattar og núverandi gistináttagjald renna í ríkissjóð en að sama skapi eykst þörfin fyrir aukna innviði á ferðamannastöðum í borginni til að gæta að öryggi ferðamanna og vernda náttúru- og ekki síður menningarminjar. Ljóst er að þörf Reykjavíkurborgar fyrir aukið fjármagn til að sinna ferðamannastöðum eykst með ári hverju. Það á ekki síst við um menningartengda ferðamannastaði en Reykjavíkurborg gagnrýnir mjög að miðað við markmið laganna um náttúrupassa virðist sem ekki sé gert ráð fyrir að fjármagn úr Framkvæmdasjóði ferðamannastaða muni vera nýtt fyrir uppbyggingu innviða á ferðamannastöðum þar sem ekki þarf að vernda náttúruminjar.

1.3 Gjaldtökuleiðir

Reykjavíkurborg telur að rök um að aðrar gjaldtökuleiðir af ferðamönnum séu að öllu leyti síðri, standist ekki, sér í lagi ef horft er til þess að mögulegt er að beita blöndu ólíkra leiða. Hlutfallsleg aukning á notkun gistináttagjalds til málaflokksins, sem og möguleg hækkun gjaldsins, skynsamlegar útfærslur á komugjöldum og hin nýsjálenska leið (þar sem aðilar sem hafa fjárhagslegan ávinning af því að vera með starfsemi á ferðamannastöðum greiða nokkurs konar afnotagjöld), eru allt leiðir sem vert væri að skoða mun betur. Einnig má nefna sértækari leiðir, eins og að auka gjaldtöku fyrir þjónustu á ferðamannastöðum, svo sem fyrir bílastæði, salerni, fræðslu o.fl. Þá telur Reykjavíkurborg að rökin um að „þeir greiði sem njóti“ eigi ekki einungis að eiga við ferðamennina (og þar með íslenskan almenning) heldur einnig ferðaþjónustuna sem nýtur mikils góðs af notkun ferðamannastaða. Á meðan ferðaþjónustan er enn í svo miklum vexti ætti vel að vera svigrúm til að auka álögur á lykilaðila innan hennar ef að tryggt er að það fjármagn fari í Framkvæmdasjóð ferðamannastaða. Að minnsta kosti er ósanngarnt að álögurnar falli eingöngu á ferðamenn en ekki á ferðaþjónustuna miðað við þau neikvæðu áhrif sem tilætlaður náttúrupassi getur haft á ferðafrelsi og upplifun ferðafólks.

Frumvarp um náttúrupassa mætir í grunninn ekki þeim áskorunum sem sveitarfélög standa frammi fyrir en Reykjavíkurborg hvetur til þess að valin verði leið sem hafi breiðari skírskotun svo hún nái

einnig yfir þær áskoranir sem sveitarfélög standa fyrir í þéttbýli. Samtök ferðaþjónustunnar og fleiri hagsmunaaðilar í ferðaþjónustu hafa lagt til að gistináttagjald, sem nú þegar er lagt á hverja gisticningu, verði endurskodað með það fyrir augum að stækka þann sjóð sem nýst gæti í uppbyggingu, viðhald og verndun ferðamannastaða samkvæmt þeirri skilgreiningu orðsins sem endurspeglar raunverulega fjölsóttustu staðina og þau mismunandi viðfangsefni sem umsjónarmenn þeirra glíma við. Sveitarfélögin eru lykillinn að því að árangur náist í langtímauppbyggingu á landsvísu en til þess að svo megi verða verða þau að fá hlutdeild í beinum tekjum af þessari undirstöðugrein sem oftast en ekki byggir á þeirri aðstöðu og þjónustu sem þau veita. Endurskodað gistináttagjald sem rynni að hluta til viðkomandi sveitarfélags til skilgreindra verkefna á sviði ferðaþjónustu væri ein árangursrík og einföld leið að slíku markmiði. Hluti gjaldsins rynni í miðlægan sjóð sem úthlutaði til verkefna á landsvísu, s.s. innan þjóðgarða og á mikilvægum ferðamannastöðum.

Í greinargerð með frumvarpi til laga um náttúrupassa er farið yfir gistináttagjaldtökuna og fundið að henni sem gjaldtökuleið. Í aðalatriðum varðar gagnrýnin að þessi gjaldtaka afli ekki nægjanlegs fjár – án þess að það sé skýrt nánar – og svo hinu að engin heildstæð stefna er um uppbyggingu ferðamannastaða á Íslandi. Meginvandinn við fyrirliggjandi tillögu um náttúrupassa er sá að óljóst er hvaða þjónustuuppbygging verður nauðsynleg, hvaða fjármunir kunna að innheimtast og hvernig þeir verða notaðir auk þess sem þjónustufyrirheit eru óskýr. Það er óljóst til hvaða svæða náttúrupassinn mun taka og hvaða þjónusta verður veitt á þessum svæðum. Útilokað er þess vegna að ávarpa hvort gjaldið sé hófstíllt og sanngjarnt.

Mikilvægt er að skilgreina í tengslum við ákvörðun um gjaldtöku af ferðamönnum hvaða þjónustu gjaldtakan á nákvæmlega að fjármagna og þar með hvernig væntanlegum tekjum verður ráðstafað. Þetta kemur alls ekki skýrt fram í fyrirliggjandi frumvarpi. Tilgangur gjaldtöku af ferðamönnum er væntanlega sá að draga úr ágangi ferðamanna gagnvart viðkvæmri náttúru, skapa skilyrði á viðkvæmum svæðum fyrir ferðamenn til að skoða þau án þess að valda of mikilli röskun, skapa aðstöðu fyrir ferðamenn til að vera á viðkvæmum náttúrusvæðum og skapa aðstæður í þéttbýli sem gera sveitarfélögum kleift að veita ferðamönnum almenna þjónustu til jafns við íbúa. Tilgangur að baki gjaldtökunni og ráðstöfun teknanna skiptir miklu máli fyrir landeigendur, ferðaþjónustuaðila og síðast en ekki síst ferðamenn sem eiga að greiða gjaldið.

Ætla má að skilyrði þess að ferðamenn líti gjaldtöku jákvæðum augum eru einkum þessi:

- Ferðamenn eru upplýstir um hvað þeir fá fyrir gjaldið.
- Gjaldið er hófstíllt og í samræmi við þjónustufyrirheit.
- Gjaldtakan samræmist alþjóðlegum samningum, lögum og reglum.

Aðgangseyrir að afmörkuðum svæðum uppfyllir ágætlega skilyrði sem setja verður um gjaldtöku af ferðamönnum en skilar engum árangri hvað varðar fjármögnun uppbyggingar og þjónustu á stórum, viðkvæmum og óafgirtum svæðum í náttúru Íslands eða miðborginni í Reykjavík. Þar mætti nýta gistináttagjald sem rynni að hluta til viðkomandi sveitarfélags til skilgreindra verkefna á sviði ferðaþjónustu og að hluta í miðlægan sjóð sem úthlutaði til verkefna á landsvísu. Slík verkefni hefðu þann tilgang að draga úr ágangi og efla verndun mikilvægra náttúruverla og menningarverðmæta sem eru opin almenningi án sérstakra greiðslna, s.s. innan þjóðgarða. Gistináttagjald er víða notað og vel þekkt um allan heim og mætir væntanlega ekki neikvæðni hjá ferðamönnum ef því er stillt í hof og ferðamenn upplýstir um til hvers gjaldinu er varið. Gistináttagjaldið er býsna skilvirk og hagkvæm gjaldtökuleið sem kallar ekki á mikla yfirbyggingu eða flókið eftirlitskerfi. Í þessu samhengi er mikilvægt að beint samhengi sé á milli þessarar gjaldtöku og uppbyggingar þjónustu við ferðamenn. Verkefnin verða að vera þannig valin að þau styðji við markmiðin um náttúruvernd og umhverfismál.

Meðfylgjandi yfirlit sýnir samanburð á helstu gjaldtökuleiðum og gefur um leið til kynna hvaða stuðningsaðgerða er þörf í tengslum við val á leiðum.

Gjaldtökuleiðir	Bein tengsl milli gjalds og gæða	Skilvirk innheimta	Eftirlit með greiðslu gjalds	Auðvelt að áætla tekjustreymi	Stenst alþj.legar samninga og reglur
Náttúrupassi	Nei	Nei	Lítið	Nei	Já
Aðgangseyrir á afmarkað svæði	Já	Já	Mikið	Nokkuð	Já
Gistináttgjald	Nei	Já	Mikið	Nokkuð	Já
Landmæragjald	Nei	Já	Mikið	Nokkuð	Nei

Fleiri leiðir standa til boða sem einungis verður minnst hér á stuttlega, en það eru leiðir sem hafa reynst vel víða í þeim löndum sem við berum okkur saman við, t.d. sk. svæðisskatt, Kurtaxe eða City Tax, sem einstök svæði geta ákveðið að leggja ofan á gistinætur á svæðinu. Samkeppni á milli svæða kemur í veg fyrir að gjaldið verði of hátt, auk þess sem hægt væri að setja þak á gjaldtökuna.

1.4 Annmarkar við framkvæmd og innleiðingu

Í grein 4 segir að allir ferðamannastaðir í eigu eða umsjón opinberra aðila eigi sjálfkrafa aðild að náttúrupassa. Ekki var haft beint samráð við Reykjavíkurborg um þetta upplegg né önnur efnisatriði frumvarpsins og við blasir m.v. þær forsendur frumvarpsins að öllum sé skylt að kaupa náttúrupassa ferðist þeir um skilgreindan ferðamannastað. Getur þetta leitt til ansi sérkennilegrar stöðu í framkvæmd.

Ferðaþjónusta er mikilvæg atvinnugrein í hröðum vexti og það er áriðandi að svo mikilsvert mál sem ný gjaldtaka, sem leggst jafnt á gesti sem heimamenn, sé unnið í sátt - ekki síst við hagsmunaaðila í greininni. Umræðan sem hefur átt sér stað um upptöku náttúrupassa sýnir að mjög langt er frá því að sátt ríki um meginefni frumvarpsins. Ýmsir hagaðilar, s.s Samtök ferðaþjónustunnar, hafa ályktað gegn hugmynd um náttúrupassa og fjölmargir aðrir aðilar í ferðaþjónustu, náttúruverndarsamtök o.fl., hafa þegar lýst sig andsnúna frumvarpinu. Þetta bendir til að náttúrupassinn muni alls ekki hljóta þann meðbyr sem væri nauðsynlegur í ferlinu frá frumvarpi til innleiðingar sem verður í þessu tilfelli að byggja á sérstaklega breiðri samstöðu og jákvæðri kynningu allra lykilaðila. Víðtækar efasemdir um þessa gjaldtökuleið draga þannig enn frekar úr raunhæfni þess að framkvæmdin verði með þeim hætti sem frumvarpið gerir ráð fyrir undir stjórn Ferðamálastofu og að náttúrupassinn skili áætluðum tekjum.

2. Athugasemdir við einstaka liði

2.1 Menningar- og sögulegar minjar

Í 1. grein um markmið laganna segir að þau séu „að stuðla að verndun náttúru Íslands með nauðsynlegri uppbyggingu, viðhaldi og verndun ferðamannastaða svo og að styðja við málefni er tengjast öryggismálum ferðamanna“. Þótt þessum markmiðum sé fagnað þá telur Reykjavíkurborg ástæðu til að benda á að margir ferðamannastaðir eru staðir þar sem menningar- eða sögulegar minjar með hátt vermdargildi finnast. Sérkennilegt er að ekki sé minnst á það í þessari grein, einkum þar sem gengið er út frá því að notkun fjármagnsins byggist á framkvæmdaáætlun sem skilgreind er í tilkomandi lögum um landsáætlun um uppbyggingu innviða fyrir ferðamenn til vermdar náttúru og menningarsögulegum minjum líkt og kemur fram í síðari greinum frumvarpsins. Eins og áður sagði

eru flestir vinsælustu ferðamannastaðirnir í Reykjavík menningarsögulegir staðir þótt náttúrusvæði verði æ vinsælli viðkomustaðir ferðamanna. Reykjavíkurborg telur afar brýnt að fjármagn í Framkvæmdasjóði ferðamannastaða nýtist einnig til viðhalds menningarminja.

2.2 Lögheimili einstaklinga

Í 3. málsgrein 2. greinar segir að „*einstaklingur sem á lögheimili á ferðamannastað sem á aðild að náttúrupassa, sbr. 4. gr., sækir þar vinnu eða er eigandi að sliikum ferðamannastað þarf ekki að afla sér náttúrupassa vegna veru sinnar eða starfsemi á þeim stað*“. Hér er ekki nægjanlega skýrt hversu víðtæk sú skilgreining er. Verður stórhöfuðborgarsvæðið talið sem eitt svæði eða þurfa íbúar t.d. í Kópavogi að greiða fyrir náttúrupassa ef þeir vilja heimsækja ferðamannastaði í Reykjavík sem eiga aðild að náttúrupassa meðan Reykvíkingar þurfa ekki að greiða? Á sama máta blasir við afar sérkennileg staða þegar horft er til annars mikilvægs útivistarsvæðis og ferðamannastaðar á höfuðborgarsvæðinu, sem er Heiðmörk, þar sem passalaus Kópavogsbúi gæti allt í einu verið kominn í óleyfi ef hann villtist inn á þann hluta svæðisins sem er í eigu Reykjavíkur eða Hafnarfjarðar. Þá gætu Reykvíkingar heimsótt Viðey eða gengið á Esjuna eða Úlfarsfell án þess að eiga á hættu að vera sektaðir sökum passaleyfis, en Hafnfirðingar eða Seltirningar átt á hættu að eftirlitsmaður Ferðamálastofu væri á ferð og beitti þá stjórnsvaldssekt, sbr. 7. gr. frumvarpsins.

Þessi dæmi eru ekki sett hér fram af léttuð heldur til að undirstika raunverulega ágalla á því fyrirkomulagi sem frumvarpið leggur til. Reykjavíkurborg telur aðgreiningu eftir búsetu vera með öllu óásættanlega og því sé þörf á að skilgreina mun betur við hvað er átt.

2.3 Skilgreining á ferðamannastað

Í 4. grein frumvarpsins kemur í fyrstu málsgrein fram skilgreining á ferðamannastað og vísað í þá skilgreiningu sem notuð er í frumvarpi til laga um landsáætlun um uppbyggingu innviða fyrir ferðamenn til verndar náttúru- og menningarsögulegum minjum sem nú er í meðferð Alþingis (þingskjal 649 – 427. mál). Í 2. grein þess frumvarps segir að ferðamannastaður sé „*skilgreindur staður sem hefur aðdráttarafl fyrir ferðamenn vegna náttúru hans og sögu*“. Þessi skilgreining er afar víðtæk og fremur óskýr að mati Reykjavíkurborgar. Ljóst er að mjög margir staðir á Íslandi geta fallið þar undir. Að sumu leyti er það jákvætt því það gefur mörgum færi á að nýta það fjármagn sem verður hverju sinni í Framkvæmdasjóði ferðamannastaða. En einnig gerir það gildissvið frumvarpsins mjög óskýrt og vekur upp spurningar um til dæmis hvort mögulegt sé að einhverjum svæðum verði hafnað aðild að náttúrupassa því hlutverk þeirra sé einnig af öðrum toga. Er enn og aftur bent á staði í þéttbýli í þessu samhengi því þótt margir þeirra sinni hlutverki útivistarsvæða, samkomusvæða og jafnvel þjónustusvæða fyrir íbúa er þar oft einnig að finna náttúruminjar með hátt verndargildi og þeir geta verið vinsælir viðkomustaðir ferðamanna og oft eru þar innviðir ætlaðir ferðafólki eða öðrum gestum. Tilgreina þarf mun betur í frumvarpinu hvort og hvernig ákveðið verður hvaða staðir teljast gildir ferðamannastaðir.

Þá útilokar skilgreiningin á ferðamannastað skv. 4. grein frumvarpsins fjölsóttasta ferðamannastað landsins sem jafnframt er miðja menningarsögu þjóðarinnar – þ.e. miðborg Reykjavíkur, þar sem mörg elstu hús landsins er að finna, menningarlandslag og menningarminjar; m.a. um elstu byggð á Íslandi, auk allra helstu menningar- og menntastofnana landsins. Til frekari glöggvunar skal áréttað að í tölum Hagstofunnar fyrir árið 2014 voru taldar 1.968.146 gistinætur á landinu öllu og af þeim voru um 1.369.239 í Reykjavík, eða 69.5% allrar gistingar á landinu. Um 95% hótélanna sem ferðamennirnir gista á er að finna á þremur pósthúsum í miðborg Reykjavíkur. Tölur úr brottfararkönnun í Leifsstöð og á Seyðisfirði – Dear Visitor – sem framkvæmd hefur verið árlega af Rannsóknunum og ráðgjöf ferðaþjónustunnar kemur fram að árið 2014 dvöldu 98% erlendra ferðamanna um lengri eða

skemmri tíma í Reykjavík. Þá er miðað við að á síðasta ári hafi um 1 milljón ferðamanna heimsótt landið og af þeim höfðu um 980.000 viðdvöl í Reykjavík.

Í frumvarpinu og athugasemdum sem því fylgja er réttilega sagt að meirihluti erlendra ferðamanna nefni náttúruna sem helstu ástæðu þess að þeir ákváðu að heimsækja Ísland. Hins vegar láist að geta þess að um 40% nefna menningu sem aðra aðalástæðu og að menningin vegur enn þyngra utan háannar, þegar hvað mikilvægast er að fjölga ferðamönnum. Reykjavík er m.ö.o. lykillinn að því að heilsársferðaþjónusta á Íslandi byggist upp en frumvarpið speglar ekki á nokkurn hátt þessa mikilvægu staðreynd.

Það undirstrikar einnig hvað skilgreiningin á „ferðamannastað“ í frumvarpinu er villandi og þjónar hagsmunum ferðaþjónustunnar illa, að í athugasemdum 2.1.a eru tíndir til ýmsir staðir og svæði sem eru hvað mest heimsóttir af ferðamönnum, en þar er þessi vinsælasti viðkomustaður landsins hvergi nefndur. Allir staðirnir eru utan þéttbýlis, nema Egilsstaðir, sem af einhverri ástæðu virðist falla undir skilgreiningu frumvarpsins á ferðamannastað.

Reykjavíkurborg ber mikinn beinan kostnað af móttöku ferðamanna í miðborgina og á aðra staði í borgarlandinu sem eru innan þéttbýlis en falla algjörlega undir þá skilgreiningu á innviðum sem taldir eru upp í athugasemd 3 í frumvarpinu: „*Með uppbyggingu, viðhaldi og verndun er m.a. átt við innviði eins og aðgengi fyrir alla, göngustíga, göngubrýr, öryggisgrindverk, öryggispalla, salernisaðstöðu, verndun menningarminja í umhverfinu, bílastæði, leiðbeininga- og fræðsluskilti o.s.frv.*”

Sá mikli fjöldi ferðamanna sem daglega sækir miðborgina heim leiðir til mun meira viðhalds gatna og umhverfis, hreinsunar og umhirðu, fegrunar og uppbyggingar aðstöðu. Hið sama má segja um aðra innviði sem ferðamenn nýta, s.s. göngu- og hjólastíga, merkingar og upplýsingaskilti. Fjölgun ferðamanna á þeim litla bletti sem miðborg Reykjavíkur er þýðir að eitt brýnasta viðfangsefnið er að tryggja að ferðaþjónustan fari ekki yfir menningar-, umhverfis-, og félagsleg þölmörk.

Frumvarpið boðar nýja gjalddöku til að mæta þeim viðfangsefnum sem við blasa vegna fjölgunar gesta á landinu, en sökum of þröngra skilgreininga nær það ekki yfir nema afmarkaða þætti og lokar því algjörlega á möguleikana á því að fjármunum sem innheimtast verði varið til uppbyggingar og viðhalds á fjölsóttasta ferðamannastað landsins.

2.3 Eftirlit með náttúrupassa

Í 6. grein er greint frá eftirliti sem verður í umsjón Ferðamálastofu. Ekki er tilgreint hvernig það eftirlit muni fara fram heldur vísað í tilkomandi reglugerð þess efnis. Er það slæmt að mati Reykjavíkurborgar að eftirlit þetta sé ekki betur skilgreint í frumvarpinu, t.d. með tilliti til umfangs þess í tíma og rúmi og hvers eðlis eftirlitið verði. Ljóst er að með auknum fjölda ferðamannastaða á Íslandi mun eftirlitssvæðið fara stækkandi og því má áætla að hlutfallslegur rekstrarkostnaður eftirlitsins fari hækkandi með ári hverju, sérstaklega ef ferðamannafjöldinn nær ákveðnu hámarki áður en fjöldi aðildarsvæða náttúrupassans mettast.

Reykjavíkurborg telur að vanáætlaður sé sá kostnaður sem fari í umsýslu og eftirlit með náttúrupassanum verði frumvarpið samþykkt í þessari mynd. Reykjavíkurborg tekur þannig undir ábendingar í umsögn fjármálaráðuneytisins (sjá fylgiskjal II) þar sem vísað er til áætlunar um að rekstrarkostnaður náttúrupassa feli í sér fjölgun um eitt stöðugildi hjá Ferðamálastofu þegar reksturinn er hafinn að fullu og „... mun sá aðili sinna eftirliti ásamt öðrum starfsmanni sem er starfandi hjá stofnuninni í dag. Þegar horft er til þess að gert er ráð fyrir að erlendir ferðamenn á árinu 2014 nálgist eina milljón er vandséð hvernig þessi áform eiga að tryggja trúverðugt eftirlit á þessum tilteknu ferðamannastöðum sem væntanlega gætu skipt hundruðum sé litið til úthlutana úr

Framkvæmdasjóði ferðamannastaða til þessa.” Þessu til viðbótar má nefna að það kann svo að vera ýmsum vandkvæðum bundið fyrir Ferðamálastofu að fylgja eftir innheimtu stjórnvaldssekta af erlendum ferðamönnum.

2.4 Stjórnvaldssektir

Í 7. grein er greint frá stjórnvaldssektum og segir þar í fyrstu málsgrein að „*fjárhæð 15.000 kr. á hvern þann sem staddur er á ferðamannastað sem á aðild að náttúrupassa sbr. 4. gr. og hefur ekki greitt gjald fyrir náttúrupassa skv. 2. gr.*“. Að mati Reykjavíkurborgar er mjög óskýrt hvað átt er við með að vera „*staddur á ferðamannastað*“. Nauðsynlegt er að skilgreint sé gaumgæfilega hvaða svæði um er að ræða og einnig hvort allar aðstæður eigi við, t.d. ef ferðamaður er á leið í gegnum ferðamannastaðinn án þess að eiga þar viðkomu eða hvort hann verði að heimsækja tiltekin svæði innan ferðamannastaðarins, svo sem merktar gönguleiðir eða upplýsingamiðstöðvar. Ljóst er að aðstæður hverju sinni eru mjög ólíkar og afar flókið að skilgreina almenn viðmið hvað þetta varðar. Reykjavíkurborg telur að með auknum fjölda ferðamannastaða mun það reynast afar erfitt að skilgreina skýrar reglur um hvernig eftirliti og álögum sekta skuli háttað. Einnig þarf að kanna lagalegan grunn þess efnis hvort að starfsmönnum Ferðamálastofu sé heimilt yfir höfuð að leggja sektir á hinn almenna borgara eða hvort það sé eingöngu í höndum lögregluvalda.

2.4 Útdeiling fjármuna úr Framkvæmdasjóði ferðamannastaða

Í 11. grein um breytingar á öðrum lögum er greint frá breytingu á lögum um Framkvæmdasjóð ferðamannastaða, nr. 75/2011, er varðar hvernig fjármagninu skuli varið. Þar segir að „*82,5% af tekjum sjóðsins skal varið til ferðamannastaða sem eiga aðild að náttúrupassa*“ en að „*10% af tekjum sjóðsins skal varið til framkvæmda sem varða verndun náttúru og öryggi ferðamanna á ferðamannastöðum sem eiga ekki aðild að náttúrupassa*“. Með þessari skiptingu er í raun hvatt til þess að sem flestir ferðamannastaðir eigi aðild að náttúrupassa enda um aðgengi að mun meira fjármagni að ræða fyrir nauðsynlega uppbyggingu og viðhald innviða. Þetta setur ferðamannastaði sem ekki vilja eða geta átt aðild að náttúrupassa af einhverjum sökum í slæma stöðu og takmarkar mjög möguleika þeirra til að sækja um aðgang að nauðsynlegu fjármagni með mögulegum slæmum afleiðingum fyrir náttúruminjar og öryggi ferðamanna. Eins og áður sagði telur Reykjavíkurborg að ferðamannastaðir í einkaeigu í og við þéttbýli eigi hvað mestar líkur á að lenda í slíkri stöðu vegna hins fjölbætta hlutverks þeirra og þess vegna er mjög slæmt að aðgengi þeirra að fjármagni Framkvæmdasjóðsins rýrist þetta mikið.

3. Fjármögnun og tekjuskipting: Áskorun sveitarfélaga í ferðaþjónustu

Ríkissjóður hefur nú þegar mjög verulegar beinar og óbeinar tekjur af ferðaþjónustu í landinu sem er orðin langstærsta útflutningsatvinnugrein þjóðarinnar. Á árinu 2014 benda bráðabirgðatölur til þess að gjaldeyrstekjur af greininni hafi numið um 320 milljörðum. Þrátt fyrir þessar staðreyndir hefur ríkisvaldið varið litlum fjármunum til verndunar, viðhalds og langtímauppbyggingar, líkt og kemur fram í athugasemdum við frumvarpið. Um áramótin 2015-2016 falla allir helstu þættir ferðaþjónustu undir VSK og munu þá tekjur ríkissjóðs aukast enn frekar. Reykjavíkurborg hvetur til þess að stærri hlut þessara tekna verði varið til þeirra brýnu verkefna sem frumvarpinu er ætlað að ná til og að samhliða verði útfærð réttlátari leið til tekjuskiptingar á milli ríkis og sveitarfélaga.

Að ofansögðu má ljóst vera að Reykjavíkurborg telur verulega annmarka vera á frumvarpi um náttúrupassa og að í óbreyttri mynd sé það ekki til þess fallið að ná markmiðum sínum né stuðla að sem bestri varðveislu, verndun og uppbyggingu þeirra staða sem mikilvægastir eru fyrir ábyrgan vöxt og viðgang ferðaþjónustu á Íslandi.



Borgarstjórnin í Reykjavík

Alþingi 3.3 2015

Málsnr.: 1412070

Málalykill: 0344

Reykjavík, 27. febrúar 2015

R15020081

175

HBL/újb

Alþingi - nefndasvið

við Austurvöll
150 Reykjavík

Umsögn Reykjavíkurborgar um frumvarp að lögum um náttúrupassa, 455. þingmál

Á fundi borgarráðs þann 26. febrúar 2015 var lögð fram að nýju umsögn Reykjavíkurborgar um frumvarp að lögum um náttúrupassa, 455. þingmál, dags. 18. febrúar 2015. Einnig var lögð fram umsagnarbeiðni atvinnuveganefndar Alþingis dags. 6. febrúar 2015.

Borgarráð samþykkti umsögnina sem hefur þegar verið send á pósthfangið nefndasvid@althingi.is.

Helga Björk Laxdal

e.u.



SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Alþingi
b.t. atvinnuveganefndar
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík 20. febrúar 2015

1502008SA GB
Málalykill: 401

Efni: Umsögn um frv. til l. um náttúrupassa, 455. mál

Vísað er til tölvupósts frá nefndasviði, dags. 6. febrúar sl., þar sem óskað er umsagna um ofangreint frumvarp.

Sambandið vísar jafnframt til umsagnar sinnar um frumvarp til laga um landsáætlun um uppbyggingu innviða fyrir ferðamenn til verndar náttúru og menningarsögulegum minjum, 427. mál.

Almennt um frumvarpið

Markmið frumvarpsins er 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 í frumvarpinu kveðið á um að afla skuli tekna í ríkissjóð með útgáfu náttúrupassa. Um úthlutun þeirra tekna fari samkvæmt lögum um Framkvæmdasjóð ferðamannastaða, nr. 75/2011 og eru í 11. gr. frv. lagðar til nokkrar breytingar á þeim lögum. Í 10. gr. er jafnframt lagt til að gildandi lög um tekjuöflun vegna framkvæmda á ferðamannastöðum, sem eru lög um gistináttaskatt, nr. 87/2011, falli úr gildi 1. september 2016.

Samband íslenskra sveitarfélaga er sammála því meginmarkmiði frumvarpsins að tryggja þarf stöðugar tekjur til þess að standa straum af kostnaði við uppbyggingu og verndun ferðamannastaða og einnig tekur sambandið undir nauðsyn þess að huga betur að öryggi ferðamanna.

Sambandið hefur ekki mótað stefnu um hvaða aðferð henti best til þess að afla tekna til þeirra verkefna sem frumvarp þetta, ásamt frumvarpi til laga um landsáætlun um uppbyggingu ferðamannastaða, tekur til. Ljóst er að sú leið sem lögð er til í frumvarpinu, sem er að skylda alla ferðamenn, sem ætla að upplifa náttúru Íslands, til þess að kaupa og framvísa sérstökum náttúrupassa, er mjög umdeild og raunar beinlínis óvinsæl.

Sambandið telur rétt að minna á að aðstæður hafa breyst mikið frá því að fyrst var byrjað að tala um að taka upp náttúrupassa, á vormánuðum árið 2013. Á þeim var tekin sú ákvörðun að falla frá áformum fyrri ríkisstjórnar um að hækka lægra virðisaukaskattsþrepið úr 7% í 14%, m.a. fyrir áeggjan Samtaka ferðapjónustunnar. Eðlileg viðbrögð nýrrar ríkisstjórnar á þeim tíma voru að skoða aðrar leiðir til skattlagningar þar sem m.a. var horft til skattlagningar á



ferðamenn. Sú vinna hefur þó gengið hægar en upphaflega var stefnt að enda hefur þess verið gætt að hafa víðtækt samráð um málið.

Í desember 2014 var lægra VSK þrepið hækkað í 11%. Á sama ári varð ferðaþjónustan í fyrsta sinn stærsta útflutningsatvinnugreinin samkvæmt opinberum hagtölum. Ljóst er að hraður vöxtur í atvinnugreininni er bæði að stuðla að minnkandi atvinnuleysi og auknum hagvexti. Hvort tveggja hefur mjög jákvæð áhrif á afkomu ríkisins. Eðlilegt er í því ljósi að spyrja hvort þörfin sé raunverulega jafn brýn fyrir nýjan skatt af þessum toga eins og gert var ráð fyrir þegar vinna við frumvarpsgerðina hófst. Kemur mögulega til álita að horft verði þess í stað til þeirrar miklu tekjuaukningar ríkissjóðs sem hlotist hefur af mikilli fjölgun erlendra ferðamanna ásamt hækkun VSK tekna ríkisins og að ákveðinn hluti þessarar tekjuaukningar verði eyrnamerkur til þeirra verkefna sem kveðið er á um í frumvarpinu?

Ef svarið við þessari spurningu er jákvætt, og pólitískur vilji hneigist þ.a.l. til þess að falla frá þeirri almennu gjaldtöku á ferðamenn sem lögð er til í því frumvarpi sem hér liggur fyrir, er mögulegt næsta skref að skoða nánar hvort skynsamlegt sé að taka frekar upp gjaldtöku af ferðaþjónustufyrirtækjum samkvæmt nytjagreiðslureglu fyrir afnot þeirra af ferðamannastöðum. Með því móti mætti væntanlega afla töluverðra tekna til frekari uppbyggingar og landvörslu, án þess að það þyrfti að valda deilum um það hvort brotið sé á almannarétti.

Jafnframt vill sambandið minna á mikilvægi þess að bæta skattskil og uppræta leyfislausu starfsemi innan ferðaþjónustunnar, ekki aðeins til þess að tekjur af þessari starfsemi skili sér til ríkis og sveitarfélaga heldur ekki síður til þess að jafna samkeppnisumhverfið og auka fagmennsku innan atvinnugreinarinnar. Sambandið hefur á síðustu árum ítrekað hvatt til samstarfs milli ríkis, sveitarfélaga og Samtaka ferðaþjónustunnar um þetta verkefni.

Kostir og gallar ólíkra gjaldtökuleiða

Við mat á kostum og göllum náttúrupassa, og raunar einnig annarra tekjuöflunarleiða sem kunna að koma til álita, telur sambandið mikilvægast að meta hvort ókostir tiltekinna gjaldtökuleiða valdi hættu á því að markmiðum með lagasetningunni sé stefnt í hættu.

Hvað varðar náttúrupassa virðist áhættan í fyrsta lagi felast í því að markaðssetning hans gæti hæglega mistekist, annars vegar vegna þess hve óvinsæl þessi gjaldtökuleið virðist ætla að verða, bæði innan ferðaþjónustunnar og meðal almennings og hins vegar vegna þess að eftirlit Ferðamálastofu með framkvæmd laganna verður fyrirsjáanlega mjög veikt. Einnig virðist mega búast við málaferlum um lögmæti þessarar gjaldtökuleiðar og þeirra úrræða sem Ferðamálastofu er ætlað að beita til að framfylgja lögunum, sbr. 7. gr. Töluverð óvissa ríkir því um hvort markmið um tekjuöflun náist og er það líklega nokkur bjartsýni að gera ráð fyrir að tekjur á grundvelli lagasetningarinnar geti orðið nokkuð á annan milljarð króna á árinu 2016. Samt sem áður ætti gjaldtakan að skila margfalt meiri tekjum en gistináttaskattur gerir nú.



Aðrar mögulegar gjaldtökuleiðir hafa einnig bæði kosti og galla. Töluverð óvissa ríkir t.d. um lögmæti þess valkosta sem gjarnan er helst nefndur til mótvægis við náttúrupassa, sem er komu- eða brottfarargjald af erlendum farþegum með flugi og skipum. Sambandið getur ekki mælt með því að slík gjaldtökuleið sé valin nema tryggt sé áður að Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) leggist ekki gegn henni á grundvelli EES-löggjafar.

Jafnframt áréttar sambandið að það leggst algerlega gegn því að gjaldtaka á flugsamgöngur og skemmtiferðaskip hækki jafnframt álögur á innanlandsflug og ferjusiglingar innanlands, sem eru í mörgum tilvikum einu raunhæfu almenningsamgöngurnar sem íbúum viðkomandi landshluta standa til boða.

Líklega má segja að gagnrýni á gistináttaskatt, sem þegar er innheimtur skv. lögum nr. 87/2011, hafi til þessa verið minni en á aðrar leiðir sem hafa hvað mest verið til umræðu. Einkum er þó gagnrýnt að skatturinn sé illa útfærður og skili fyrir vikið of litlum tekjum til uppbyggingar ferðamannastaða. Fulltrúi sambandsins í samráðshópi um gerð frumvarps til laga um náttúrupassa hefur áætlað að hægt væri að afla u.þ.b. þrefalt meiri tekna af þessari gjaldtökuleið, eða tæpum einum milljarði króna á ári, með nauðsynlegum lagfæringum á gildandi löggjöf. Fleiri aðilar sem áttu aðkomu að gerð frumvarpsins hafa tekið í svipaðan streng.

Varðandi hugsanlega hækkun gistináttaskatts og lagfæringar á þeim lögum sem um hann gilda vill sambandið þó benda á að fyrir þorra almennings hér á landi myndu slíkar breytingar líklega koma verr út fjárhagslega heldur en gjaldtaka samkvæmt því frumvarpi sem hér liggur fyrir, þar sem miðað er við að gjaldið nemi 500 kr. á ári.

Mögulegur ávinningur fyrir sveitarfélög af samþykkt frumvarpsins

Í kostnaðarumsögnum með frumvarpi um náttúrupassa og frumvarpi um landsáætlun um uppbyggingu innviða fyrir ferðamenn, 427. mál, segir m.a.:

Verði frumvarpið að lögum mun það hafa umtalsverð áhrif til verndunar á íslenskrí náttúru og stuðla að meiri sjálfbærni ferðaþjónustunnar en samspil þessara tveggja þátta geta skilað þjóðarbúinu auknum verðmætum í framtíðinni. Einnig má gera ráð fyrir því að ný störf skapist við framkvæmdir á ferðamannastöðum, ekki síst á landsbyggðinni þar sem flestir ferðamannastaðir eru, jafnframt því að ferðaþjónusta eflist um allt land vegna styrkari innviða. Ávinningurinn af frumvarpinu fyrir sveitarfélög er annars vegar sá að ekki verður gerð krafa um mótframlag rekstraraðila ferðamannastaðar vegna styrkja til viðhalds og uppbyggingar á viðkomandi ferðamannastað á grundvelli uppbyggingaráætlunar. Hins vegar hafa sveitarfélög ávinning af því að ef forsendur um tekjuöflun ganga eftir aukast möguleikar sveitarfélaga á að byggja markvisst upp innviði á ferðamannastöðum. Tryggt aðgengi að fjármagni til óhjákvæmilegra framkvæmda til að sporna við skemmdum á náttúru landsins og öryggismála léttir þannig umtalsverðum útgjöldum af sveitarfélögum til lengri tíma litið.



Rétt er að taka fram að þessi jákvæðu áhrif fyrir sveitarfélögin gætu væntanlega verið hin sömu óháð því hvaða leið er farin til þeirrar tekjuöflunar sem nauðsynleg er. Það er hins vegar mjög mikilvæg breyting fyrir sveitarfélögin að ætlunin er að falla frá kröfu um 50% mótframlag framkvæmdaraðila vegna úthlutunar framlaga úr Framkvæmdasjóði ferðamannastaða. Þessi krafa hefur verið mikil hindrun fyrir flest sveitarfélög.

Mikilvægt er þó að halda því til haga að ávinningur sveitarfélaga er misjafnlega mikill og getur hann einnig oltið á túlkun á hugtakinu ferðamannastaður. Í 4. gr. frv. segir: „Með ferðamannastað er átt við ákveðinn skilgreindan stað í náttúru Íslands sem hefur aðdráttarafl fyrir ferðamenn vegna náttúru og sögu, sbr. lög um landsáætlun um uppbyggingu innviða fyrir ferðamenn til verndar náttúru og menningarsögulegum minjum.“ Nánari útfærsla kemur síðan fram í 2. og 3. gr. frv. um landsáætlun um uppbyggingu innviða fyrir ferðamenn.

Ljóst má vera að orðalagið „skilgreindan stað í náttúru Íslands...“ getur verið takmarkandi þótt það sé einnig opið til nokkurrar túlkunar. Þannig er ekki fyllilega ljóst hvort ferðamannastaðir innan þéttbýlisstaða geti notið góðs af lagasetningunni og er mikilvægt að það verði skýrt nánar í meðförum Alþingis á frumvörpunum. Til frekari áréttingar skal bent á að styrkveitingar Framkvæmdasjóðs ferðamannastaða hafa til þessa aðallega beinst að ferðamannastöðum í dreifbýli. Þó hafa sveitarfélög í allnokkrum tilvikum fengið styrki til framkvæmda innan þéttbýlis enda er ásókn ferðamanna ekki bundin við náttúru Íslands. Þá geta menningarsögulegar minjar allt eins verið í þéttbýli og í dreifbýli, en í frv. um landsáætlun um uppbyggingu innviða fyrir ferðamenn er einmitt lögð mikil áhersla á verndun slíkra minja.

Með vísan til framangreindra sjónarmiða telur sambandið rétt að Alþingi íhugi hvort orðin „í náttúru Íslands“ séu mögulega of takmarkandi, sérstaklega þegar horft er til markmiðs um verndun menningarminja.

Aðild að náttúrupassa og landsáætlun

Við gerð frumvarpa um náttúrupassa og um uppbyggingu innviða fyrir ferðamenn óskaði sambandið eftir því að ferðamannastaðir í eigu og umsjá ríkis og sveitarfélaga hefðu sömu stöðu, þ.e. að frumvörpin gerðu ráð fyrir sjálfkrafa aðild opinberra aðila að því uppbyggingarverkefni sem ætlunin er að ráðast í frekar en að sveitarfélögin væru í þeirri aðstöðu að þurfa að sækja um aðild að þessu verkefni. Eflaust geta skoðanir verið skiptar meðal sveitarstjórna um þetta fyrirkomulag en með þessu móti ætti þó að vera tryggt að sveitarfélögin njóti jafnræðis á við stofnanir ríkisins um fjárframlög til nauðsynlegrar uppbyggingar og verndunar. Ef einhver sveitarfélög kjósa að vera ekki þátttakendur í náttúrupassa þarf þó að tryggja að slíkt sé heimilt.

Sambandið gerir hins vegar athugasemd við það í umsögn sinni um frv. til laga um landsáætlun, að gert er ráð fyrir því að landsáætlunin verði unnin af mjög fjölmönnum hópi. Þar er að vísu gert ráð fyrir tveimur fulltrúum Sambands íslenskra sveitarfélaga en aftur á móti munu allar ríkisstofnanir sem hafa umsjón með ferðamannaleiðum, ferðamannastöðum og ferðamannasvæðum eiga sinn fulltrúa, auk fjölda aðila sem sumir geta átt



beinna hagsmuna að gæta. Sambandið mælist til þess að þetta fyrirkomulag verði endurskoðað frá grunni þannig að verkefnisstjórn verði frekar fámenn og ríkisstofnanir, sveitarfélög og aðrir sem hafa áform um framkvæmdir á ferðamannastöðum sitji þar með við sama borð. Þessir aðilar sendi einfaldlega verkefnisstjórn sín áform um styrkhæf verkefni og verkefnisstjórn hafi síðan viðtækt samráð áður en tillaga hennar er lögð fram á Alþingi.

Misræmi milli frumvarpanna tveggja

Sambandið hefur á fyrri stigum sett fram ábendingar um að ekki sé nægilegt samræmi milli frumvarpa um náttúrupassa og landsáætlun um uppbyggingu fyrir ferðamenn. Einkum er ástæða til að nefna eftirfarandi atriði:

1. gr. frv. um náttúrupassa hljóðar svo:

Markmið laga þessara er 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 í lögum þessum kveðið á um að afla skuli tekna í ríkissjóð með útgáfu náttúrupassa. Um úthlutun þeirra tekna er kveðið á um í lögum um Framkvæmdasjóð ferðamannastaða.

Í ofangreindu felst að tekjum af náttúrupassa á að ráðstafa til undirbúnings framkvæmda og framkvæmda á ferðamannastöðum. Einnig er þó gert ráð fyrir því, sbr. 11. gr. frv., að 7,5% af tekjum verði varið til málefna er varða öryggi ferðamanna, svo sem uppsetningar öryggisbúnaðar, gerðar fræðsluefnis, tilfallandi verkefna vegna náttúruhamfara o.s.frv. Skal helmingi þeirra tekna varið til að styðja við bakið á frjálsum félagasamtökum sem sinna slysavarna- og björgunarstörfum.

1. gr. frv. um landsáætlun:

Markmið laga þessara er að móta og samræma stefnu um uppbyggingu, rekstur og viðhald innviða fyrir ferðamenn í þágu náttúruverndar og til verndar menningarsögulegum minjum. Það skal gert með stefnumarkandi landsáætlun til tólf ára skv. 3. gr. og þriggja ára verkefnaáætlun skv. 4. gr. sem er hluti af og innan ramma tólf ára áætlunarinnar.

Sjá einnig 2. mgr. 3. gr. sama frv.:

Landsáætlunin tekur til verndaraðgerða, öryggismála, uppbyggingar, eftirlits, undirbúnings og reksturs staða, leiða og svæða og viðhalds innviða á ferðamannaleiðum, ferðamannastöðum og ferðamannasvæðum í landinu.

Í frv. um landsáætlun virðist því gert ráð fyrir að rekstur ferðamannastaða sé einn þeirra kostnaðarliða sem fjármagnaðir verði með náttúrupassa. Alþingi hlýtur að verða að taka afstöðu til þessa misræmis í frumvörpunum. Sambandið hefur haft þann fyrirvara gagnvart báðum frumvörpum að þjóðgarðar hafa fengið umtalsvert framkvæmda- og rekstrarfé á fjárlögum, sem hætta er á að verði lagt af ef frumvörpin verða að lögum. Ef sú verður raunin er hætta á að ekki verði miklir fjármunir eftir til framkvæmda á öðrum



ferðamannastöðum. Gæta þarf vel að því, með tilliti til þessa misræmis í frumvörpunum, að sú tekjuöflun sem nú er lagt til að verði lögfest skili raunverulegri aukningu til framkvæmda á ferðamannastöðum.

Virðingarfyllst
SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA



Karl Björnsson
framkvæmdastjóri



Alþingi

Kirkjustræti
150 Reykjavík

Reykjavík, 20.02.2015
1502272 MDB

Efni: 455. mál til umsagnar frá nefndasviði Alþingis - Umsögn Samgöngustofu við frumvarp til laga um náttúrupassa.

Athugasemdir Samgöngustofu við tilvísað lagafrumvarp lúta að öryggismálum ferðamanna.

Tilgangur hins tilvísaða frumvarps er meðal annars að auka og styðja við öryggi ferðamanna. Þannig kemur fram í 1. gr. frumvarpsins 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. Meðal þess sem kemur fram í almennum athugasemdum við frumvarpið er að hagur ferðamanna af náttúrupassa sé m.a. bætt öryggi á ferðalagi og meiri upplifun.

Af frumvarpinu verður ráðið að fyrst og fremst sé litið til öryggis á ferðamannastöðum þó ekki sé það alveg ótvírætt. Enn fremur er rétt að áréttta að orðasamböndin „öryggi á ferðamannastöðum“ og „öryggi á ferðalagi“ taka til ýmissa þátta að því er varðar samgönguöryggi. Til skýringar má vísa til þeirrar skilgreiningar á hugtakinu „ferðamannasvæði“ að um sé að ræða ákveðið skilgreint svæði í íslenskri náttúru sem ferðamenn sækja vegna náttúru og sögu og tekur til eins ferðamannastaðar. Það er því ljóst að hér gætu til dæmis átt við skemmtisiglingar á lönunum og vötnum, ferðir á jeppum, hópferðabifreiðum eða öðrum ökutækjum eða útsýnisflug. Samgöngustofa annast eftirlit með lögum og reglum sem varða framangreinda ferðamáta. Fer Samgöngustofa meðal annars með leyfisveitingar til fjölda ferðaþjónustufyrirtækja og ber ábyrgð á öryggisáætlunum í samgöngum. Nefna má að í öryggisáætlunardeild stofnunarinnar er unnið að flugöryggisáætlun, umferðaröryggisáætlun og áætlun um öryggi sjófarenda. Skráning og greining atvika- og slysagagna fer fram í deildinni sem síðar skilar sé í tölfraðilegum gögnum og greiningum sem nýtist við stefnumótun og ákvarðanatöku í samgöngumálum.

Í ákvæði 5. gr. frumvarpsins er mælt fyrir um fagråd um öryggismál ferðamanna. Þar kemur fram að fagråd um öryggismál ferðamanna sé skipað af ráðherra og í fagráðinu sitji fulltrúar frá Ferðamálastofu, Umhverfisstofnun, ríkislögreglustjóra, Vegagerðarinnar, Slysavarnarfélagssins Landsbjörgu og Félagi leiðsögumanna. Hlutverk fagráðsins sé að fjalla um málefni er varða öryggi ferðamanna á Íslandi.



Samgöngustofa telur rétt, í ljósi hlutverks stofnunarinnar, að Samgöngustofa tilnefni einn aðila í fagráð um öryggismál ferðamanna enda er samgönguöryggi lykilþáttur í öryggi ferðamanna sem notendur samgöngukerfa.

Þá ber einnig að nefna að Samgöngustofa á aðild að ýmsum fagráðum sem starfa á sviði samgangna. Má þar nefna fagráð um siglingar, fagráð um umferðarmál og fagráð um flugmál. Verkefni fagráðs um öryggismál ferðamanna gætu skarast við þau fagráð sem nú þegar starfa á sviði samgangna.

Virðingarfyllst, fh. Samgöngustofu

Halla Sigrún Sígurðardóttir
Frákvæmdasjóri samhæfingarsviðs

Magnús D Baldursson
Lögfræðingur

Alþingi
Nefndasvið
Austurstræti 8 – 10

150 Reykjavík

25. febrúar 2015

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um náttúrupassa, 455. mál.

Samtök atvinnulífsins leggjast gegn samþykkt frumvarpsins.

Almennt um skattlagninguna.

Verði frumvarpið að lögum verður lagður á skattur (náttúrupassi) sem ætlað er aflla um það bil 1 milljarðs króna árlega í ríkissjóð miðað við óbreyttan fjölda ferðamanna sbr. yfirlit í fylgiskjali II með frumvarpinu. Það er síðan Alþingis að ákveða með fjárlögum á hverju ári hve miklum hluta innheimts skatts er varið til uppbyggingar, viðhalds og verndunar ferðamannastaða eins og rætt er um í 1. gr. frumvarpsins.

Hér er um að ræða svokallaðan markaðan tekjustofn sem lagður er á tiltekna athafnir til að unnt sé að ráðast í framkvæmdir tengdar viðkomandi athöfnum. Ekkert kemur þó í veg fyrir að Alþingi ráðstafi tekjunum í önnur yfirþyrmandi og brýn verkefni ríkisins.

Fyrir Alþingi liggur nú frumvarp til laga um opinber fjármál en þar er í greinargerð um 50. gr. frumvarpsins fjallað um markaðar tekjur og ráðstöfun þeirra:

„Skatttekjur eru skilgreindar sem lögbundnar tilfærslur skattgreiðenda til hins opinbera án þess að á móti komi bein þjónusta eða umbun.“

„Í aðalatriðum má skipta breytingunum í fimm þætti. Í fyrsta lagi færast þær tekjur sem hingað til hafa verið markaðar tilteknum stofnunum nú eingöngu hjá ríkissjóði. Í öðru lagi munu rekstrartekjur ríkisstofnana í A-hluta verða settar fram sem hluti af tekjum ríkissjóðs í heild. Það breytir þó ekki því að þessar tekjur verða bókfærðar í ársreikningum stofnana og verða alfarið til ráðstöfunar hjá þeim eins og verið hefur.“

„...með frumvarpinu ákveður Alþingi fjárheimildir til málefnasviða og málaflokka í stað þess að veita þær sem fjárheimildir til einstakra ríkisaðila í A-hluta og verkefna, sbr. gildandi fjárreiðulög. Algengt er að Alþingi setji lög þar sem lagðir eru á ákveðnir skattar sem eru markaðir tilteknum málefnum. Þessir tekjustofnar hafa verið eignaðir þeim stofnunum sem hafa að stærstum hluta borið ábyrgð á framkvæmd þeirra verkefna sem skattlagningin var mörkuð. Með frumvarpinu er gert ráð fyrir að tekjustofn sé tengdur málaflökki í heild sinni en ekki einstökum aðilum sem annast framkvæmd hans. Því beri að láta tekjurnar af honum renna í ríkissjóð en það sé hlutverk Alþingis að ákveða hversu miklu skuli ráðstafað til viðkomandi málaflökks hverju sinni.“

Eins og þarna kemur fram munu sértekjur sem einstakar stofnanir aflla með því að veita þjónustu renna til þeirrar þjónustu eins og áður öndvert við markaða tekjustofna sem renna í ríkissjóð.

Samtök atvinnulífsins eru ekki andvíg mörkuðum tekjustofnum en telja að skattlagning eigi að vera sem almennust þó að í undantekningartilvikum sé réttlætanlegt að afmarka fjármögnun viðbótarútgjalda við þrengri hóp gjaldenda. Í þessu tilviki er ófyrirséð að hve miklu leyti skatturinn muni renna til viðkomandi málefnis og því verður að líta á ferðamannapassann sem almennan skatt. Minnt er á að tekjur ríkissjóðs af ferðaþjónustu hafa vaxið gríðarlega undanfarin ár annars vegar vegna þess hve mjög ferðamönnum hefur fjölgað og hins vegar vegna nýlegra breytinga á lögum um virðisaukaskatt. Samtökin telja í því ljósi engar ástæður til að leggja nú á nýjan sértækan ferðamannaskatt sem einungis auka tekjur ríkissjóðs lítillega.

Endalausir nýir skattar.

Samtökin hafa áður lýst þungum áhyggjum af stefnu sem birtist í fjölmörgum frumvörpum og frumvarpsdrögum undanfarin misseri þar sem einstökum stofnunum eru veittar auknar gjaldtökuheimildir og kynnt frumvörp um nýja markaða tekjustofna. Með þessu er dregið úr því að stofnanir þurfi að sækja gjaldaheimildir til Alþingis og fjárlaga og lúta aðhaldi sem því fylgir og í staðinn eru fundnar aðrar leiðir til að auka tekjur til ákveðinna verkefna, starfsemi eða aukins eftirlits.

Nokkur dæmi má nefna án þess að um tæmandi upptalningu sé að ræða. Með tillögu um flutning netöryggisveitar frá Póst- og fjarskiptastofnun til lögreglufirvalda fylgdi tillaga um nýtt netöryggisgjald án þess að dregið væri úr gjaldtökuheimildum Póst- og fjarskiptastofnunar. Frumvarp um nýjan orkuskatt til að jafna orkukostnað er til umfjöllunar. Frumvarp um nýjar og auknar gjaldtökuheimildir Fiskistofu er til umfjöllunar í þinginu. Nýjum vatnsskatti er ætlað að fjármagna hluta starfs Umhverfisstofnunar. Ætlunin er að framvegis verði þjóðskráin fjármögnuð með sérstöku gjaldi en helstu greiðendur verða væntanlega aðrar ríkisstofnanir. Lögð hafa verið fram frumvörp um stórauðnar gjaldtöku- og eftirlitsheimildir Samgöngustofu.

Liður í þessari þróun er frumvarp iðnaðar- og viðskiptaráðherra sem hér er til umfjöllunar.

Þetta gengur þvert gegn stefnu ríkisstjórnarinnar:

„Gerð verður úttekt á skattkerfinu og skattkerfisbreytingum undanfarinna ára og lagðar fram tillögur til úrbóta með það að markmiði að einfalda skattkerfið, breikka skattstofna, minnka tekjutengingar og draga úr undanskotum. Með einföldun skattkerfisins og innleiðingu jákvæðra hvata verður rekstur fyrirtækja einfaldari og skilvirkari.“

Um frumvarpið sjálft.

Samtökin telja að kostnaður við útgáfu, umsýslu og eftirlit með ferðamannapassanum sé vanmetinn. Það er lítið fjallað um þennan kostnað í greinargerð með frumvarpinu. Þó kemur fram að rekstur, umsjón og eftirlit eigi að taka til sín um 3,5% af tekjum Framkvæmdasjóðs ferðamannastaða en þangað eiga tekjur af ferðamannapassa að renna úr ríkissjóði. Þetta gætu verið um 35 mkr á ári miðað við óbreyttan ferðamannafjölda. Með því að lesa í umsögn fjármálaráðuneytis má hins vegar ætla að kostnaðurinn fyrstu þrjú árin verði alla vega tvöföld þessi fjárhæð. Nauðsynlegt er að miklu betri upplýsingar liggja fyrir um kostnaðinn bæði við uppbyggingu, rekstur og ekki síst eftirlit. Einnig er þörf á að gera mun betur grein fyrir hvernig ætlunin er að haga eftirliti.

Í frumvarpinu er lagt til að Ferðamálastofu verði heimilt að leggja 15 þúsund króna stjórnsýslusektir á passalaus ferðamenn en það má spyrja hvernig sektirnar muni skila sér frá erlendum ferðamönnum með gjalddaga 30 dögum eftir ákvörðun og þriggja mánaða kærufresti.

Aðrar gjaldtökuheimildir

Í fjölmörgum lögum er að finna heimildir til ríkisstofnana til að leggja á gjöld til að standa undir kostnaði við veitta þjónustu. Nokkrar þeirra tengjast frumvarpinu sem hér er til umfjöllunar en ekki er gert ráð fyrir að þessar heimildir falli niður þótt frumvarpið um ferðamannapassa verði að lögum.

Í lögum um náttúruvernd (nr. 44/1999) segir svo í 32. gr.:

„Umhverfisstofnun eða sá aðili sem falinn hefur verið rekstur náttúruverndarsvæðis getur ákveðið gjald fyrir veitta þjónustu. Rekstraradili náttúruverndarsvæðis getur enn fremur ákveðið gjald fyrir aðgang að svæðinu ef spjöll hafa orðið af völdum ferðamanna eða hætta er á slíkum spjöllum.

Tekjum samkvæmt síðari málslíð 1. mgr. skal varið til eftirlits, lagfæringar eða uppbyggingar svæðisins eða aðkomu að því.”

Í nýjum lögum um náttúruvernd (nr. 60/2011) er sambærilegt ákvæði að finna í 92. gr. en einnig er í 85. gr. að finna heimild til Umhverfisstofnunar að fela öðrum umsjón náttúruverndarsvæða ásamt heimild til gjaldtöku:

„Umhverfisstofnun getur falið einstaklingum, sveitarfélögum eða öðrum lögaðilum umsjón og rekstur náttúruverndarsvæða að þjóðgördum undanskildum. Gera skal sérstakan samning um umsjón og rekstur svæðanna sem ráðherra staðfestir. Til grundvallar samningi um umsjón friðlýsts svæðis skal liggja umsýsluáætlun fyrir svæðið. Í samningnum skal m.a. kveða á um réttindi og skyldur samningsaðila, menntun starfsmanna og gjaldtöku, sbr. 2. mgr. 92. gr.”

Á Þingvöllum er innheimt takmarkað gjald fyrir hluta þeirrar þjónustu sem þar er veitt en heimild til gjaldtökunnar er að finna í 7. gr. laga um þjóðgarðinn á Þingvöllum (nr. 47/2004):

„Þingvallanefnd semur reglugerð um þjóðgarðinn, verndun og meðferð hans, en ráðherra staðfestir. Í reglugerð má ákveða að taka gestagjöld innan þjóðgarðsins fyrir veitta þjónustu og dvöl þar til að mæta kostnaði við þjónustuna og eftirlit með dvalargestum.”

Upptalningin hér að ofan er ekki tæmandi en sýnir að í núgildandi lögum eru heimildir til að innheimta ýmis konar gjöld af ferðamönnum.

Hvað er til ráða?

Ferðamenn hér á landi þekkja vel að innheimt eru gjöld til að skoða söfn, hella, gistingu á tjaldsvæðum, fara á salerni, skoða mannvirki og sýningar o.fl. Sums staðar er samstarf margra þar sem unnt er að kaupa aðgang t.d. að nokkrum söfnum gegn vægum gjaldi en ella. Sami háttur er hafður á víða erlendis þar sem ferðamenn greiða fyrir aðgang að svæðum, þjóðgördum, náttúruminjum o.fl.

Samtökin telja eðlilegt að ríki, sveitarfélög og einkaaðilar innheimti gjald fyrir þá þjónustu sem veitt er á hverju svæði fyrir sig. Bílastæði, heimreiðar, tjaldgisting, gestastofur, upplýsingar, bæklingar og margt fleira eru hlutir sem ferðamenn hafa getið gengið að án endurgjalds í mjög mörgum tilvikum. Eðlilegt er að breyta þessu og að gjaldið skili sér beint þangað sem eftirspurnin er mest og álagið á umhverfið sömuleiðis. Þegar eru til staðar heimildir til gjaldtöku víða og sjálfsagt að fara yfir það hvort þær þurfi breytinga við og hvernig gjöldin verða best nýtt.

Almenn uppbygging innviða og styrking almenns öryggis verði enn um sinn fjármögnuð með beinum framlögum úr ríkissjóði og þá munu sívaxandi tekjur af enn fleiri ferðamönnum koma að góðum notum án þess að gripið sé til enn einnar skattlagningar eins og náttúrupassa.

Við frekari vinnslu þessa máls er mikilvægt að hafa sem nánast samráð við ferðaþjónustuna og tryggja sem víðtækasta samstöðu um þá leið sem valin verður.

Virðingarfyllst,



f.h. Samtaka atvinnulífsins

Samtök eigenda sjávarjarða.
Pósthólf 90,
780 Hornafirði.

Alþingi nefndasvið,
101 Reykjavík.
nefndasvid@althingi.is

20. febrúar 2015.

Umsögn um frumvarp til laga um náttúrupassa (heildarlög), 455. mál.

Vísað er í bréf atvinnuveganefndar Alþingis, dags. 6. febrúar 2015.

Samtök eigenda sjávarjarða setja sig ekki upp á móti setningu laga um náttúrupassa.

Virðingarfyllst,
f.h Samtaka eigenda sjávarjarða

Ómar Antonsson, formaður.
ses.netlog@gmail.com

omar@litlahorn.is

Nefndasvið Alþingis
Atvinnuveganefnd
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík



Reykjavík 25. febrúar 2015

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um náttúrupassa (heildarlög), 455. mál.

Samtök ferðaþjónustunnar (samtökin) hafa fengið ofangreint mál til umsagnar.

Samtökin hafa í mörg ár ítrekað mikilvægi þess að tryggja viðhald og uppbyggingu ferðamannastaða. Ferðaþjónustan er orðin langstærsta útflutningsatvinnugrein þjóðarinnar en allt bendir til þess að gjaldeyristekjur af greininni hafi numið um 320 milljörðum á síðasta ári. Staðfestar tölur munu liggja fyrir í byrjun næsta mánaðar. Samtökin benda einnig á að beinar jafnt sem óbeinar skatttekjur af greininni eru umtalsverðar og ört vaxandi vegna aukinna umsvifa. Mikilvægi atvinnugreinarinnar fyrir íslenskt efnahagslíf er staðreynd, og það sem meira er, ferðaþjónustan styrkir hefðbundnar atvinnugreinar s.s. sjávarútveg og landbúnað, verslun og menningarstarfsemi, eflir byggðakjarna og hefur haldið uppi atvinnusköpun í landinu undanfarin ár. Hún styður því svo sannarlega við og styrkir undirstöður íslensks þjóðlífs hvernig sem á það er litið.

Það er staðreynd að 80% þeirra ferðamanna sem sækja landið heim koma vegna okkar einstöku náttúru. Það sem gerir náttúru Íslands sérstaka í augum útlendinga og opinberar kannanir hafa

staðfest eru viðernin, hin ósnortna náttúra, friður og ró. Þessa sérstöðu verður að tryggja, það er fyrir öllu.

Forsaga

Umræður um svokallaðan náttúrupassa sem gjaldtökuleið til uppbyggingar ferðamannastaða hafa verið í deiglunni um þó nokkuð langt skeið. Á aðalfundi samtakanna vorið 2013 var ályktað eftirfarandi um náttúrupassann: „*Aðalfundur SAF ályktar, í samræmi við þá hugmyndafræði að þeir borgi sem njóta, að samtökin eru tilbúin til viðræðna við stjórnvöld um útgáfu náttúrupassa til fjármögnunar á framkvæmdum við ferðamannastaði samhliða lækkun eða afnámi annarra sértækra skatta á ferðaþjónustu.*“ Eftir því sem leið á árið 2013 og í upphafi ársins 2014 var þó ljóst að viðtæk sátt myndi ekki nást um þessa hugmyndafræði, hvorki innan ferðaþjónustunnar né meðal annarra aðila. Eftir að fyrir lá að ráðherra myndi ekki leggja fram frumvarp um náttúrupassa á vörþingi 2014 ákvað stjórn samtakanna, eftir aðalfund sinn í apríl 2014, að hefja vinnu til að ná fram skoðun félagsmanna hvað varðar mismunandi gjaldtökugmyndir til uppbyggingar ferðamannastaða á Íslandi. Í vinnu samtakanna voru skoðaðir þeir gjaldtökumöguleikar sem þá lágu fyrir og nefndir höfðu verið til sögunnar. Fagleg og lýðræðisleg vinna með aðstoð utanaðkomandi ráðgjafar átti sér stað innan samtakanna með góðri þátttöku félagsmanna um allt land.

Niðurstöðu þeirrar vinnu má sjá í neðangreindri töflu:

FORGANGSRÖÐUN

Lykilatriði til árangurs:	Lágur rekstrar kostnaður	Ásýnd náttúru skerðist ekki	Einfalt og skilvirkt kerfi	Gjaldtaka sé skilvirk	Þeir greiða sem njóta	Niðurstaða: (vegið meðaltal)
Vægi -skv. könnun meðal félagsmanna SAF	14%	46%	13%	15%	12%	
Gjaldtökumöguleikar sem skoðaðir voru:						
<small>5 = mjög hátt, 1 = mjög lágt</small>						
KOMUGJÖLD	5,0	5,0	4,7	5,0	2,7	4,7
VSK LEIÐ (Fjárnög)	4,8	5,0	4,3	3,8	2,3	4,4
LANDAMÆRAGJALD	3,3	4,5	3,5	4,0	3,2	4,0
GISTINÁTTAGJALD	4,3	4,2	3,5	3,5	3,7	4,0
EINKASJÓÐUR	2,3	4,8	2,7	1,8	2,8	3,5
NÁTTÚRUPASSI (skilyrtur)	2,0	2,3	2,5	2,3	4,3	2,5
GJALD PR STAÐ	1,0	1,0	1,5	2,7	5,0	1,8

Ljóst er á ofangreindum niðurstöðum að hugmynd um skilyrtan náttúrupassa sem gjaldtökuleið fær ekki hljómgrunn meðal félagsmanna. Það sem helst veldur því að þessari hugmyndafræði er hafnað eru fyrst og fremst áhyggjur af því:

- Að ásýnd náttúru skerðist. Það að eftirlitsverðir séu til staðar, sekti á staðnum o.þ.h. dregur verulega úr því sem sérstaklega er nefnt af erlendum ferðamönnum sem okkar sérstaða hvað náttúruna varðar og ferðaþjónustan byggir á, þ.e. friður, ró og hin ósnortnu víðerni. Gjaldtökufyrirkomulagið er hér áþreifanlegt.
- Að kostnaður við öflun tekna og rekstur náttúrupassa verði of mikill.
 - Ef gjaldtaka sem þessi á að virka verður að viðhafa öflugt eftirlit sem kostar mörg stöðugildi um allt land með tilheyrandi kostnaði.
 - Mikill kostnaður fylgir markaðssetningu. Að ná til ferðamannsins í gegnum sölu á veraldarvefnum eins og lagt er upp með kostar mikla fjármuni og er sá kostnaður verulega vanmetinn í frumvarpinu að mati samtakanna.
 - Uppsetning og viðhald vefkerfa, útgáfu náttúrupassa o.s.frv. er bæði flókið og dýrt fyrirkomulag, bæði í uppsetningu og rekstri.

- Að boðuð gjaldheimtuleið er í andstöðu við skoðun megin þorra landsmanna. Jákvætt og vingjarnlegt viðmót Íslendinga eru ein helstu einkenni íslenskrar ferðapjónustu sem hefur mikið um upplifun ferðamannsins að gera eins og kemur sterkt fram í opinberum könnunum. Því þarf að tryggja fjármögnun til uppbyggingar ferðamannastaða í sátt við þjóðina.
- Að almannaréttur sé ekki virtur en hann hefur lagalegt gildi samkvæmt náttúruverndarlögum. Þar kemur fram að almenningi er heimil för um landið og dvöl þar í lögmætum tilgangi. Gangandi mönnum er heimil för um óræktað land sem og að dveljast þar. Á eignarlandi í byggð er landeiganda þó heimilt að takmarka og banna umferð að uppfylltum ákveðnum skilyrðum. Náttúrpassi gengur því gegn ákvæðum um almannarétt skv. núverandi lögum að mati samtakanna.
- Að engin trygging er fyrir því að fjármagn sem innheimt verður í ríkissjóð muni skila sér til uppbyggingar ferðamannastaða. Það ræðst af fjárlögum hvers árs.

Í framhaldi af ofangreindum niðurstöðum hófst vinna innan samtakanna við að veða og meta aðrar gjaldtökuleiðir sem höfðu verið til umræðu s.b.r. framangreinda töflu. Átti sú vinna sér stað síðastliðið sumar og haust. Samtökin kynntu sér nánar komugjöld og takmarkanir þeirra, s.s. vegna alþjóðlegra sáttmála sem og lagalegar heimildir landamæragjalda, m.a. í góðu samstarfi við ráðuneyti ferðamála. Samhljóna niðurstaða stjórnar samtakanna var því að leggja til náttúrugjald sem yrði innheimt af öllum gististöðum innan íslenskrar lögsögu og yrði útfært á einfaldari hátt en gert er í dag eða sem gjald á hvern ferðamann fyrir hverja gistinótt. Þá hræddu sporin, á þeim tíma, hvað varðar að treysta á fjármagn frá stjórnvöldum sem þó skoraði hátt meðal félagsmanna. Það að innheimta náttúrugjald á gististöðum er sú leið sem er þekkt um allan heim og nær að stærstum hluta til erlendra ferðamanna en hlutfall þeirra sem gistu á hótélum eða gistiheimilum árið 2013 var um 80%. Stjórn samtakanna taldi sig með þessu koma fram með ábyrgum og lausnamiðuðum hætti enda afar mikilvægt að tryggja uppbyggingu ferðamannastaða og þannig áframhaldandi vöxt og viðgang atvinnugreinarinnar. Ráðherra hafnaði þó alfarið þessari tillögu samtakanna.

Staða mála

Mikilvægi þess að menn taki höndum saman og tryggji strax fjármagn til uppbyggingar ferðamannastaða hefur aldrei verið meira. Ljóst er að ferðamönnum mun enn fjölga næstu ár um allt land og allan ársins hring. Íslenska þjóðin á allt undir því að vel takist til.

Með fjárlögum sem samþykkt voru í desember sl. mun ferðaþjónustan frá og með næstu áramótum falla öll undir VSK-kerfið. Það þýðir að afþreyingarfyrirtækin, hópbifreiðafyrirtækin, ferðaskrifstofur sem og önnur ferðaþjónustufyrirtæki sem ekki hafa áður verið í VSK-kerfinu munu frá og með 1. janúar nk. falla þar undir. Þetta eitt mun skila enn frekari tekjum í ríkissjóð af greininni eða sem nemur fleiri milljörðum til viðbótar við þær miklu tekjur ríkissjóðs sem nefndar voru í upphafi umsagnarinnar.

Gríðarlega mikilvægt er að fjármagn til uppbyggingar verði tryggt hratt og örugglega. Samtökin leggja því eftirfarandi til:

- Í ljósi mikils tekjuauka ríkissjóðs af ferðaþjónustunni á ári hverju mun hann tryggja milljarð á ári í Framkvæmdasjóð ferðamannastaða til uppbyggingar á ferðamannastöðum a.m.k. næstu árin. Rétt er að geta þess að þeir staðir sem helst eiga undir högg að sækja eru flestir í eigu ríkisins en ekki einkaaðila sem styður enn frekar þessa ráðstöfun. Slík fjárfesting er ein sú arðsamasta sem stjórnvöldum býðst í dag sé horft til þeirra verðmæta sem í náttúrunni felast. Þá má ekki gleyma því að frá því að hugmynd um náttúrupassa kom fyrst fram er nú ljóst að ferðaþjónustufyrirtæki munu, í heild sinni, falla undir VSK kerfið frá og með næstu áramótum, en þau sem fyrir voru í kerfinu fóru úr 7% í 11% um síðustu áramót, allt með tilheyrandi tekjuauka ríkissjóðs. Upphaflega kom hugmynd um svokallaðan náttúrupassa fram í kjölfar þess að frumvarp um hærra VSK þrep hótél og gististaða var dregið til baka árið 2013. Því telja samtökin eðlilegt að það sé tryggt að hluti þeirra umtalsverðu og ört vaxandi tekna sem atvinnugreinin skilar til ríkisins renni til uppbyggingar, viðhalds og verndunar ferðamannastaða.
- Á sama tíma verði skoðað hvernig landeigendur, hvort sem þeir eru ríki, sveitarfélög eða einstaklingar geti tekið gjald fyrir virðisaukandi þjónustu og er þeim þannig tryggður

arður af eign sinni. Það er allt annað að greiða t.a.m. fyrir salernisaðstöðu, bílastæði, leiðsögn eða aðra virðisaukandi þjónustu, en fyrir það eitt að „horfa“ - enda myndi það brjóta í bága við þann almannarétt sem í landinu ríkir. Þannig eykst allt gæða- og þjónustustig á hverjum stað og uppbygging er betur tryggð. Horfa ætti til þess að slíkar tekjur myndu renna beint til landeigenda að hluta en einnig til uppbyggingar nýrra segla/ferðamannastaða eða þá þeirra staða sem ekki bera slíka þjónustu. Eins gæti verið valkostur að hluti þessara tekna færi beint til sveitarfélaga til enn frekari innviðaupbyggingar á viðkomandi svæðum.

- Þá eru samtökin tilbúin til að skoða með stjórnvöldum útfærslu á „*valkvæðum*“ náttúrupassa. Þannig væri hægt að höfða til samfélagsábyrgðar bæði þeirra sem sækja landið heim sem og til Íslendinga og samvinnu við ferðaþjónustuna hvað sölu passans varðar. Hér er hægt að horfa til útfærslu eins og „*náttúruneðu*“ sem mönnum gefst tækifæri til að kaupa líkt og „*bleiku slaufuna*“ sem Krabbameinsfélagið selur árlega. Eftirlit yrði óþarft og kostnaður myndi stórminnka auk þess sem ætla mætti að landsmenn myndu samþykkja fyrirkomulagið Almannarétturinn yrði jafnframt þannig tryggður ásamt því að ásýndin skerðist ekki. Með þessari leið er þannig verið að sníða augljósa vankanta af náttúrupassanum eins og hann er settur fram í núverandi frumvarpi.
- Núverandi gistináttagjald yrði felld niður samfara breyttu fyrirkomulagi.

Samtökin eru sammála þeirri hugmyndafræði sem kemur fram í frumvarpinu um að haldið sé vel utan um verkefnið, bæði með tölulegum upplýsingum og aðkomu Framkvæmdasjóðs ferðamannastaða. Tryggja þarf að það fjármagn sem ætlað er til uppbyggingar skili sér til eiginlegrar uppbyggingar, á viðeigandi staði sem og til raunverulegrar aukinna framkvæmda, viðhalds og verndunar á ferðamannastöðum.

Það er löngu orðið ljóst að ferðaþjónustan, sem er orðin burðarvinnugrein í íslensku þjóðlífi, hefur ekki fengið þá athygli ráðamanna sem henni ber. Atvinnugrein, sem er í hvað mestum vexti, skilar mestum gjaldeyrstekjum, tryggir atvinnusköpun um allt land og heldur uppi hagvexti þjóðarinnar, þarf fulla athygli rétt eins og aðrar undirstöðuatvinnugreinar. Opinbert fjármagn sem varið er í innviðaupbyggingu greinarinnar verður að tryggja rétt eins og gert hefur verið hvað varðar aðrar undirstöðuatvinnugreinar á Íslandi.

Ferðalög til landsins snúast að miklu leyti um upplifun á íslenskri náttúru og er hún helsta aðdráttaraflíð. Mikill meirihluti ferðamanna sem leggja leið sína til Íslands leitast við að upplifa einstaka náttúru landsins og er það grundvöllur að rekstri flestra ferðaþjónustufyrirtækja hér á landi. Nú er lag, mikilvægi þess að ganga í takt hefur aldrei verið meira. Stóru myndina þarf að tryggja og í þeirri vinnu þurfum við að hafa upplifun gesta okkar og heimamanna að leiðarljósi.

Allar nánari útfærslur er hægt að kynna á fundum sé þess óskað. Eins áskilja samtökin sér rétt til að koma með frekari athugasemdir og ábendingar á seinni stigum.

Virðingarfyllst,



Grímur Sæmundsen
Formaður SAF



Helga Árnadóttir
Framkvæmdastjóri SAF

Nefndasvið Alþingis
Atvinnuveganefnd
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Höfn, 20. febrúar 2015

Efni: Athugasemdir við frumvarp til laga um náttúrupassa (heildarlög), 455. mál.

Með tölvupósti dags. 6. febrúar 2015 óskaði atvinnuveganefnd Alþingis eftir umsögn um eftirfarandi frumvarp til laga: Náttúrupassi (heildarlög), 455. mál. Með frumvarpinu fylgdi greinargerð þar sem farið var yfir ástæður frumvarpsins.

Samtök náttúrustofa gera eftirfarandi athugasemdir við frumvarpið:

Gjaldtaka af ferðamönnum sem miðar að verndun náttúrunnar, hvort sem er með náttúrupassa eða eftir öðrum leiðum, skal ávallt taka mið af því að **auðlindin geti verið takmörkuð**. Náttúrupassi eða önnur gjaldtökuleið veiti því ekki endilega ótakmarkaðan aðgang að náttúrunni. Ekki er víst að uppbygging innviða sé ávallt lausnin þar sem mikil uppbygging getur rýrt náttúruverðmæti svæða og dregið úr gildi þeirra sem áfangastaðar.

Nauðsyn rannsókna við verndun ferðamannastaða.

Í frumvarpinu er áhersla lögð á „að afla tekna til að stuðla að verndun náttúru Íslands með nauðsynlegri uppbyggingu, viðhaldi og verndun ferðamannastaða.“ Mjög mikil áhersla er á uppbyggingu innviða í frumvarpinu en hvergi er minnst á rannsóknir og vöktun sem nauðsynlegar aðgerðir við verndun ferðamannastaða.

Þróun, skipulag og uppbygging ferðamannastaða í náttúru Íslands ætti að byggja á bestu fánlegum upplýsingum um áhrif ferðamanna og umferðar þeirra á náttúru svæðanna auk félagslegra og efnahagslegra áhrifa ferðamennsku og ferðaþjónustu.

Ekki er nóg að horfa eingöngu til sýnilegra neikvæðra áhrifa ferðamennsku á náttúru eins og gróðurskemmdir, átroðning á viðkvæmum jarðmyndunum og fleira, heldur er nauðsynlegt að fylgjast einnig með duldu áhrifum umferðar á lífríki og aðra þætti en þau áhrif geta orðið mjög alvarleg og langvarandi.

Hluti fjármagns sem aflað er með þessum hætti, ætti að fara í rannsóknir og skipulega vöktun á áhrifum ferðamanna á náttúru Íslands innan vinsælla ferðamannastaða. Samhliða þyrfti að koma upp samræmdum gagnagrunni sem heldur utan um slíka vöktun.

Gjaldtakan og ábyrgð.

Gjaldtaka með náttúrupassa er aðferð sem getur haft neikvæð áhrif á upplifun gesta þar sem þeir þurfa ávallt að bera passann á sér. Eftirlit getur orðið mjög flókið og viðamikið en til þess að náttúrupassinn skili inn því fjármagni sem reiknað er með, þarf eftirlitið að vera mjög virkt.

Ábyrgð gjaldtöku með náttúrupassa er sett á einstaklinga en ekki þau fyrirtæki sem eru að nýta ferðamannasvæðin, eins og þjóðgarða og önnur friðlýst svæði, í fjárhagslegum ávinningi. Til að stuðla að sjálfbærri ferðamennsku, í sátt við land og þjóð, ættu fyrirtækin að bera mun meiri ábyrgð. Fyrirtækin eru oft á tíðum að koma með mjög mikinn fjölda inn á þessi svæði, t.d. í stórum hópum, með tilheyrandi álagi á náttúru og takmarkaða innviði svæðanna.

Gjaldtaka með náttúrupassa má ekki koma í veg fyrir að einstök svæði eins og þjóðgarðarnir geti sett reglur um afnot fyrirtækja að **takmarkaðri auðlind svæðanna** með leyfum, afnotasamningum og gjaldtöku. Í þjóðgörðum Bandaríkjanna og Kanada er almenningi annars vegar seldur aðgangur að þjóðgörðum með t.d. aðgangspassa sem krafist er við hlið. Hinsvegar gilda þar mjög ákveðnar reglur um afnot ferðaþjónustufyrirtækja að svæðunum t.d. með úthlutun sérleyfa, afnotasamningum og gjaldi sem rennur til þjóðgarðanna. Því svipar til þess sem gert er á Nýja Sjálandi. Ávallt er horft til þess að um takmarkaða auðlind sé að ræða.

Virðingarfyllst, f.h. Samtaka náttúrustofa



Kristín Hermannsdóttir



Alþingi
Nefndasvið - atvinnuveganefnd
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Selfossi 20. febrúar 2015

Efni: Ályktun stjórnar Samtaka sunnlenskra sveitarfélaga (SASS) um frumvarp til laga um náttúrupassa, 455. mál.

Stjórn SASS telur nauðsynlegt að sett verði lög er stuðla að verndun náttúru landsins með markvissri uppbyggingu og viðhaldi á viðkvæmum ferðamannastöðum. Einnig er stjórn sammála því að gjaldtaka þurfi að beinast að þeim sem nýta aðstöðuna og njóta þeirrar náttúru sem þarf að vernda. Það eru hinsvegar vonbrigði að á því tæpa ári sem liðið er síðan málið var síðast til efnislegrar meðferðar hafi ekki meira áunnist.

Stjórn SASS telur nauðsynlegt að lög in tryggi sanngjarna dreifingu tekna til þeirra sem veita grunnþjónustu á ferðamannastöðum og best væri að hún næði til allra ferðamannastaða.

Stjórn SASS leggur höfuðáherslu á að tekjur sem fást við gjaldtökuna renni óskiptar til þjónustu, verndar, öryggispátta og uppbyggingar ferðamannastaða og að öll yfirbygging verði í lágmarki. Einnig telur stjórn rétt að horfa þurfi til þess stoðkerfis, sem þegar er til í landinu, þegar kemur að útteilingu fjármagns og eftirliti með svæðunum.

Það er áhyggjuefni að ekki sé til langtímaáætlun um uppbyggingu og verndun ferðamannastaða, listi yfir ferðamannastaði og að gerð laga um landsáætlun um uppbyggingu innviða fyrir ferðamenn.

Virðingarfyllst,
f.h. stjórnar SASS

Bjarni Guðmundsson,
framkvæmdastjóri



Skútustaðahreppur, Mývatnssveit 600269-1009

Hlíðavegi 6, 660 Mývatn Iceland s: 464-4163 f. 464-4363, netf. sveitarstjori@mvv.is

Alþingi
B.t. atvinnuveganefndar
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Skútustaðahreppi, 25. febrúar 2015

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um náttúrupassa, 455. mál (hér eftir nefnt frumvarp um náttúrupassa), auk þess er komið inn á frumvarp til laga um landsáætlun um uppbyggingu innviða fyrir ferðamenn til verndar náttúru og menningarsögulegum minjum, 427. mál (hér eftir nefnt frumvarp um landsáætlun um uppbyggingu innviða fyrir ferðamenn).

Sveitarstjórn Skútustaðahrepps fagnar því markmiði að stefnt skuli að tryggingu fjármagns til verndunar og uppbyggingar á ferðamannastöðum en vill gera eftirtaldir athugasemdir við útfærslu á frumvarpi um náttúrupassa.

Hagur landeigenda fjölsótttra ferðamannastaða af þátttöku í náttúrupassa virðist takmarkaður í samanburði við þann hagnað sem eflaust mætti hafa af slíkum stöðum með eigin gjaldtöku. Með því að taka ekki sérstaklega fyrir slíkt eða einskorða heimildina við þátttöku í náttúrupassa, má segja að með frumvarpinu sé í fyrsta sinn óformlega heimiluð gjaldtaka einkaaðila að aðgengi lands. Mörg gjaldtökuhlið og „varðturnamenning“ í kjölfarið telur sveitarstjórn Skútustaðahrepps að væri skaðleg upplifun ferðafólks og ímynd ferðamennsku á tilteknum svæðum. Á sama tíma og þetta atriði er gagnrýnt er tekið undir mikilvægi þess að sú gjaldtökuleið sem á endanum verður valin rýri ekki heimildir sveitarfélaga eða einkaaðila til gjaldtöku vegna veittrar þjónustu (t.d. bílastæða og salerna). Einnig er rétt að vekja athygli á þeirri mögulegu þróun að álag á fáfárin svæði í einkaeigu, sem ekki hefðu hag af eigin gjaldtöku og stæðu utan náttúrupassans, myndi aukast þar sem ekki þyrfti að greiða fyrir aðgang.

Lýst er yfir áhyggjum af því að útfærsla á gjaldtökuleiðinni sem skilgreind er í frumvarpi um náttúrupassa leiði til óskilvirkni í innheimtu og hás stjórnáslukostnaðar.

Skýr skilgreining á ferðamannastað er mikilvæg og þykir á skorta að svo sé í 4. gr. frumvarpsins (að meðtaldri tilvísun í frumvarp um landsáætlun um uppbyggingu innviða fyrir ferðamenn). Í því samhengi skal bent á búsetu og atvinnustarfsemi innan hins friðlýsta svæðis sem lög um verndun Mývatns og Laxár kveða á um. Yrði þetta svæði sjálfkrafa hluti af náttúrupassa, þyrfti að skerpa skilyrði 2. gr. frumvarpsins en sú grein tekur eingöngu á einstaklingum sem eiga lögheimili á „ferðamannastað sem á

aðild að náttúrupassa“, sæki þar vinnu eða sé eigandi þurfi ekki að afla sér náttúrupassa.

Í frumvarpi um náttúrupassa er megin áhersla á uppbyggingu og viðhald innviða. Í frumvarpi um landsáætlun um uppbyggingu innviða fyrir ferðamenn er fjallað um rekstur á þjónustu sem ekki er virðisaukandi. Sveitarstjórn Skútustaðahrepps vill leggja sérstaka áherslu á þann lið en hann hefur verið vanræktur og engan veginn haldist í hendur við fjölgun ferðamanna. Ekki síður en innviðirnir eru landvarsla og þjónusta á ferðamannastöðum forsenda jákvæðrar ímyndar ferðamannastaða og viðhalds þeirra gæða sem þau búa yfir.

Mikilvægt er að til uppbyggingar á ferðamannastöðum sé vandað með tilliti til álags og ímyndar ólíkra svæða og byggi þannig á rannsóknum í ferðamennsku og falli að skipulagi.

Varðandi úthlutun fjármuna úr Framkvæmdasjóði ferðamannastaða er því fagnað að afnema skuli 50% mótframlag styrkþega. Æskilegt væri að tiltekið hlutfall sjóðsins yrði eyrnamerkt til framkvæmda á vegum sveitarfélaga. Til að auka fýsileika landeigenda til þátttöku í gjaldtökukerfi á vegum ríkisins mætti til dæmis skilgreina afgang fyrir umgengni um einkaland.

Náttúrupassi á skv. frumvarpi um landsáætlun um uppbyggingu innviða fyrir ferðamenn að einhverju leyti að standa undir rekstri ferðamannastaða (þó svo að slíkt sé ekki tekið fram í umfjöllun um náttúrupassa). Friðlýst svæði, í Mývatnssveit sem annarsstaðar, hafa haft rekstrar- og framkvæmdafé á fjárlögum og er það vel.

Sveitarstjórn Skútustaðahrepps telur mikilvægt að ekki sé gengið á Framkvæmdasjóð ferðamannastaða með þeim hætti að stór hluti hans færi mögulega til rekstrar- eða framkvæmdafés stofnana sem áður hafa verið á fjárlögum. Þær efasemdir eru lagðar fram í þeirri meiningu að slíkt myndi skerða möguleika sveitarfélaga og landeigenda til framlaga úr sjóðnum. Á sama hátt myndi fyrirkomulagið draga enn frekar úr gildi þátttöku í náttúrupassa og rýra mjög trú á það sem megin markmið frumvarpsins felur í sér, að aukning verði til fjárframlaga á ferðamannastöðum.

Í samhengi við möguleg ný störf á vegum hins opinbera í tengslum við stjórnsýslu í ferðamennsku vill sveitarstjórn Skútustaðahrepps benda á ákjósanlega staðsetningu á landsbyggðinni.

Virðingarfyllt

Jón Óskar
Sveitarstjóri





Reykjavík 20. febrúar 2015

Atvinnuveganefnd Alþingis

**Umsögn Slysavarnafélagsins Landsbjargar
um
frumvarp til laga um náttúrupassa
(Þingskjal 699 – 455. mál.)**

Stjórn Slysavarnafélagsins Landsbjargar (SL) tekur ekki afstöðu til þess hvort gjaldtaka í formi náttúrupassa sé rétta leiðin til að ná fram þeim markmiðum sem lýst er í frumvarpinu varðandi uppbyggingu, viðhald og verndum ferðamannastaða. Stjórn SL fagnar hins vegar áformum um að eitt af markmiðum frumvarpsins sé að styðja við málefni er tengjast öryggismálum ferðamanna og að fyrirhugað sé að tryggja þeim málaflokki, og þeim sem honum sinna fjármagn. Að sama skapi fagnar stjórn SL því að sjá hér viðurkenningu á þeirri miklu fjárförf sem sannanlega blasir við varðandi þessa málaflokka þ.e. leit og björgun ferðamanna annarsvegar og slysavörnum ferðamanna hinsvegar. Stjórn SL telur þó áætlaða hlutfallsskiptingu þess fjármagns, 7,5%, of lítinn hluta og er það rökstutt í umfjöllun um 11. gr. frumvarpsins.

Umsögn um einstakar greinar frumvarpsins:

5. grein – Fagráð um öryggismál ferðamanna

Stjórn SL fagnar því að gert sé ráð fyrir fulltrúa félagsins í fagráðinu enda er innan félagsins mikil þekking á öryggismálum ferðamanna, bæði út frá sjónarmiði slysavarna en ekki síður vegna leitar og björgunar. Stjórn SL fagnar því einnig að úthlutun byggi á tillögum fagráðs eins og hér er lagt fram en þannig má ætla að þverfagleg þekking nýtist til úthlutunar fjármuna vegna málaflokksins.

11. grein – Breytingar á öðrum lögum

Í 3. tl. 11. gr. er lagt til að 7,5% af tekjum sjóðsins skuli varið til málefna er varða öryggi ferðamanna og að helmingur af því renni til frjálsra félagasamtaka sem sinna slysavarna- og björgunarstöfum. Hinum helmingnum er ráðstafað af stjórn sjóðsins sem tekur mið af tillögum fagráðs.

Stjórn SL telur áætlað fjármagn ekki nægjanlegt og það þurfi að minnsta kosti að tvöfalda það eins og staðan er í dag og er þá helst horft í þann mikla fjölda verkefna sem sjálfboðaliðar björgunarsveitanna sinna gagnvart ferðamönnum innlendum sem erlendum.

Árið 2014 komu um 2500 atvik upp í starfi björgunarsveita Slysavarnafélagsins Landsbjargar þar sem ferðamenn áttu í hlut. Af þessum atvikum voru rétt tæplega 1.000 atvik sem flokkast sem útköll á forgangi F1, F2 og F3 þ.e. þar sem þarf að bregðast við strax. Í þessum 2500 atvikum komu nær 7000 ferðamenn við sögu.



Að meðaltali liðsinna því björgunarsveitir Slysavarnafélagsins Landsbjargar um sjö atvikum á dag allan ársins hring eða um 18 ferðamönnum á dag.

Efitt er að meta raunkostnað við hvert atvik sem björgunarsveitirnar sinna. Að mörgu sem þarf að hyggja við slíka útreikninga og í raun óljóst hvar á að byrja. Yfirleitt er t.d. ótalin sú mikla þjálfun og vinna sem lagt hefur verið í fyrirfram svo aðstoð og björgun fái farsælan endi.

Þau 2500 atvik sem hér hafa verið nefnd eru misjöfn í eðli sínu, allt frá því að aðstoða/sækja ferðamenn um nokkurra kílómetra vegalengd og upp í erfið og krefjandi verkefni á sviði leitar og björgunar.

Ef raunkostnaður björgunarsveita væri reiknaður er ljóst að ekki þarf stóra aðgerð til að kostnaður fari að hlaupa á milljónum og kostnað við minni/einföldustu verkefni má auðveldlega reikna á verðbilinu 180-200 þúsund krónur.

Ef hvert atvik yrði metið á tvö hundruð þúsund krónur má skjótt sjá að kostnaður við þessi atvik er um hálfur milljarður króna. Það áætlaða fjármagn sem mundi skila sér með þessu frumvarpi er því ekki nema 5 – 10% af þeirri upphæð. Það sem upp á vantaði yrði þá, eftir sem áður, kostað með frjálsum framlögum almennings og vinnuveitenda björgunarsveitarfólks. Þrátt fyrir góðar hugsjónir og velvilja alls staðar er augljóst að slíkt gengur ekki upp til lengdar og er í raun komið að þanmörkum nú þegar.

Hér hefur eingöngu verið minnst á það starf sem félagið sinnir er tengist leit og björgun. Ekki má gleyma þeim hluta öryggismála ferðamanna sem flokkast undir slysavarnir en með auknum fjármunum til forvarna má fækka verkefnum björgunarsveita verulega. Síðustu 10 ár eða allt frá því verkefnið Hálandisvakt björgunarsveita hófst hefur Slysavarnafélagið Landsbjörg sinnt slysavörnum ferðamanna á markvissan hátt, bæði með viðveru á hálendinu á sumrin sem og með Safetravel verkefninu sem rekið er í samvinnu og með stuðningi margra aðila. Þar hefur sýnt sig að með sameiginlegu átaki margra má ná árangri.

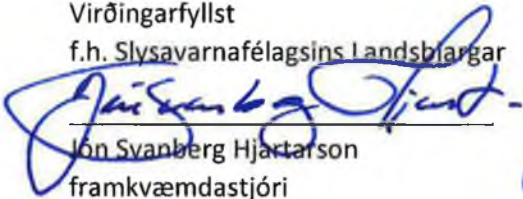
Til marks um mikilvægi verkefna á sviði slysavarna ferðamanna má benda á að nærri 130 þúsund erlendir ferðamenn heimsóttu vef Safetravel árið 2014 og fer heimsóknum stöðugt fjölgandi. Skjáupplýsingakerfi ferðamanna er nú komið á um 20 vinsæla ferðamannastaði hringinn um landið en með markvissri upplýsingagjöf má forða slysum en ekki síður tryggja ánægjulega upplifun af ferðalögum hér á landi. Fjöldi annarra verkefna má telja upp þar sem Slysavarnafélagið Landsbjörg, fyrirtæki, hið opinbera og einkageirinn koma saman undir hatti Safetravel. Það þarf fjármagn í slysavarnir ferðamanna, umtalsvert meira en sett er í málaflokkinn í dag en það fjármagn skilar sér tilbaka eins og aðrar forvarnir og það margfalt.

Fjölgun ferðamanna fylgir ábyrgð. Um 1,1 milljón ferðamanna kom hingað til lands árið 2014 og verði aukning á ári um 20% verða hér 1,5 milljón ferðamanna á næsta ári, árið 2016. Slysavarnafélagið Landsbjörg mun nú sem hingað til taka þátt í að axla þessa ábyrgð en ásættanlegt fjármagn verður að koma strax til svo hægt sé að standa vel að fjölgun verkefna er tengjast slysavörnum ferðamanna sem og leit og björgun.

Undirritaður og e.a. starfsmaður eða stjórnarmenn félagsins eru tilbúnir að koma á fund atvinnuveganefndar Alþingis til þess að gera frekari grein fyrir ofangreindum sjónarmiðum.

Virðingarfyllt

f.h. Slysavarnafélagsins Landsbjargar


Jón Svanberg Hjartarson
framkvæmdastjóri



Athugasemdir við frumvarp til laga um náttúrupassa.

Þingmál nr. 455 útbýtt þann 09.12.2014

Steinar Frímansson

Kt.041254 5569

Almennt.

Það er fagnaðarefni að eitthvað skuli gert til þess að sporna gegn skemmdum lands vegna umferðar ferðamanna. En það er margt í þessu frumvarpi sem orkar tvímælis og yfirskriftin þar á meðal.

Hér er í reynd verið að búa til tekjustofn fyrir Framkvæmdasjóð ferðamannastaða. Það er aðalatriði málsins, ekki það að það skuli komið á náttúrupassa. Markmið laganna er að tryggja verndun náttúru Íslands. En heiti laganna vísar í aðferð til fjáröflunnar. Markmiðið eru allir sammála um, en fjármögnunin getur verið með ýmsu móti og allar leiðir umdeildar. Í öllum tilvikum myndi þurfa lagasetningu, en megin inntakið ætti að vera hvernig fjármunum er varið en ekki hvernig þeirra sé aflað.

Síðan er það annað mál að þau verkefni sem þarf að fjármagna eru miklu víðtækari en svo að þau falli undir það svið sem gert er ráð fyrir í lögum um Framkvæmdasjóð ferðamannastaða. Þess vegna er e.t.v. ekki síður nauðsynlegt að endurskoða gagnert lög um þennan sjóð.

Það þyrfti að líta á þrenn lög í einu. Boðað hefur verið lagafrumvarp um landsáætlun um uppbyggingu ferðamannastaða. Síðan eru lög um Framkvæmdasjóð ferðamannastaða og síðan þau sem þetta frumvarp fjallar um.

1.grein. Markmið laga þessara er 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 í lögum þessum kveðið á um að afla skuli tekna í ríkissjóð með útgáfu náttúrupassa. Um úthlutun þeirra tekna er kveðið á um í lögum um Framkvæmdasjóð ferðamannastaða.

Hér er hvergi talað um rekstur ferðamannastaða og sömuleiðis er ekkert talað um rekstur í lögum um Framkvæmdasjóð ferðamannastaða. Rekstur á ferðamannastöðum er ekki síður mikilvægur og ekki síður kostnaðarsamur en uppbygging innviða. Viðhald svo kallaðra innviða gæti talist rekstur en samkvæmt lögum á allt að drabbast niður á milli einhverra stórataka.

2.grein Náttúrupassi.

Einstaklingur sem náð hefur 18 ára aldri skal afla sér náttúrupassa gegn gjaldi heimsæki hann ferðamannastað á Íslandi sem á aðild að náttúrupassa, sbr. 4. gr.

Gjald fyrir náttúrupassa er 1.500 kr. og gildir hann í þrjú ár.

Einstaklingur sem á lögheimili á ferðamannastað sem á aðild að náttúrupassa, sbr. 4. gr., sækir þar vinnu eða er eigandi að slíkum ferðamannastað þarf ekki að afla sér náttúrupassa vegna veru sinnar eða starfsemi á þeim stað.

Að ákveða í lögum upphæð af þessu tagi er varasamt. Í fyrsta lagi er að því er virðist ekki ljóst hver fjárþörfin raunverulega er og í öðru lagi getur verðbólga kippt algerlega stoðum undan annars góðum áformum.

Hér er líka spurning um þá sem vegna vinnu koma reglulega á slíka staði, þjónustuaðila, bílstjóra og leiðsögumenn. Þeirra skilgreindi vinnustaður er allt annars staðar en eigi að síður þurfa þeir að koma á staðina.

3. gr.

Umsýsla og innheimta gjalds fyrir náttúrupassa.

Ferðamálastofa annast rekstur, útgáfu, eftirlit, kynningu og aðra umsýslu með náttúrupassa. Á náttúrupassa skal koma fram nafn handhafa, kennitala og/eða útgáfunúmer og gildistími. Náttúrupassi gildir eingöngu fyrir þann einstakling sem hann er gefinn út fyrir.

Ferðamálastofa skal annast innheimtu gjalds fyrir náttúrupassa fyrir ríkissjóð. Ferðamálastofa skal skila innheimtu gjaldi fyrir útgáfu náttúrupassa mánaðarlega og eigi síðar en 15. dag næsta almanaksmánaðar eftir útgáfu náttúrupassa. Gjald fyrir náttúrupassa rennur óskipt í ríkissjóð. Gjald fyrir náttúrupassa myndar ekki stofn til virðisaukaskatts.

Það fer hrollur um marga sem sjá að gjald fyrir náttúrupassa skuli fara beint í ríkissjóð. Það þarf að vera eitthvert ákvæði um að ríkissjóður skili þessu gjaldi til þeirra verkefna sem það er ætlað til. Annað býður upp á vantraust, með réttu. Og það er e.t.v. umhugsunarefni fyrir Alþingi að fólk telji sig ekki geta treyst því að fjármagn fari á þá staði sem því er ætlað.

4. gr.

Ferðamannastaðir sem eiga 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 aðráttarafl fyrir ferðamenn vegna náttúru og sögu, sbr. lög um landsáætlun um uppbyggingu innviða fyrir ferðamenn til verndar náttúru og menningarsögulegum minjum.

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 á grundvelli þeirra markmiða sem koma fram í 1. gr. og skilgreiningar á ferðamannastað skv. 1. mgr.

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 skal á hverjum tíma halda úti uppfærðum og aðgengilegum lista yfir þá ferðamannastaði á Íslandi sem eiga aðild að náttúrupassa í samræmi við 1. og 2. mgr.

Um réttindi og skyldur sem fylgja aðild að náttúrupassa skal nánar fjallað í samningum þess efnis sem gerðir eru á grundvelli laga um Framkvæmdasjóð ferðamannastaða. Um þau atriði skal kveða á um í reglugerð sem ráðherra setur.

Aftur kemur hér að spurningunni um rekstur. Kjósi einhver eigandi eða umsjónarmaður ferðamannastaðar að gerast aðili að náttúrupassa er eftir sem áður kvöð á viðkomandi að annast rekstur staðarins, viðhald göngustíga og girðinga, rekstur heinlætisaðstöðu og bílastæða, sorphirðu og slíkt. Og oft á tíðum engar tekjur á móti. Þetta hlýtur að letja menn til þess að gerast aðilar að þessu máli. Það beinlínis neyðir menn út í t.d. að selja inn á staðina ef það er hægt. Það ætti hins vegar að vera algert neyðarúrræði. Og er reyndar oft alls ekki raunhæft að fjármagna reksturinn þannig.

5. gr.

Fagråd um öryggismál ferðamanna.

Ráðherra skipar sex fulltrúa í fagråd um öryggismál ferðamanna til tveggja ára í senn.

Ferðamálastofa tilnefnir einn fulltrúa og skal hann vera formaður fagráðsins.

Umhverfisstofnun, ríkislögreglustjóri, Vegagerðin, Slysavarnafélagið Landsbjörg og Félag

leiðsögumanna tilnefna einn fulltrúa hver.

Hlutverk fagráðsins er að fjalla um málefni er varða öryggi ferðamanna á Íslandi og skal það árlega, eða oftár ef þörf krefur, gera tillögur til stjórnar Framkvæmdasjóðs ferðamannastaða um úthlutun fjármuna til verkefna er varða öryggismál ferðamanna.

Gott mál að öryggismál ferðamanna skuli vera innifalin í þessum lögum. En er þá t.d. öryggisgæsla inni í þessari hugsun? Eða er bara verið að hugsa um framkvæmdir?

6. gr.

Eftirlit.

Á þeim ferðamannastöðum sem eiga aðild að náttúrupassa, sbr. 4. gr., annast Ferðamálastofa eftirlit með því að einstaklingur sé eigandi að gildum náttúrupassa sem greitt hefur verið fyrir og gefinn er út á viðkomandi. Nánar skal kveða á um eftirlit Ferðamálastofu í reglugerð sem ráðherra setur.

Varðandi eftirlit, þá þarf að vera mjög skýrt hvert er valdsvið eftirlitsmanna. Það er ekki hægt að bjóða neinum upp á það að eiga að tékka á náttúrupassa og allir hundsa hann vegna þess að valdheimild skortir.

7. gr.

Stjórnvaldssektir.

Ferðamálastofa getur lagt stjórnvaldssekt að fjárhæð 15.000 kr. á hvern þann sem staddur er á ferðamannastað sem á aðild að náttúrupassa sbr. 4. gr. og hefur ekki greitt gjald fyrir náttúrupassa skv. 2. gr. Innheimt sekt skal renna í ríkissjóð.

Gjalddagi stjórnvaldssektar er 30 dögum eftir að ákvörðun um sektina var tekin. Hafi stjórnvaldssekt ekki verið greidd innan 15 daga frá gjalddaga hennar skal greiða dráttarvexti af fjárhæð sektarinnar frá gjalddaga hennar. Ákvörðun um stjórnvaldssekt er aðfararhæf og renna sektir í ríkissjóð að frádregnum kostnaði við álagningu og innheimtu. Um ákvörðun og útreikning dráttarvaxta fer eftir lögum um vexti og verðtryggingu.

Ákvörðun Ferðamálastofu um stjórnvaldssekt samkvæmt þessari grein má skjóta til ráðherra innan þriggja mánaða frá því að aðila var tilkynnt um ákvörðunina. Málskot til ráðherra frestar aðför. Úrskurður ráðherra um stjórnvaldssekt er aðfararhæfur.

Viðurlög eru nauðsynleg ef þessi fjáröflunarleið á að virka. En þá er enn mikilvægara að það sé skýrt skilgreint hverjir eru undanþegnir.

Sú spurning sem vaknar hér er hvernig er farið með erlenda ferðamenn sem ekki hafa greitt tilskilið gjald. Verður þeim ekki hleypt úr landi fyrir en sekt er greidd eða hvernig verður farið með þeirra mál. Þetta snýst um það hvert valdsvið eftirlitsmanna er. Hafa þeir vald til að krefja viðkomandi um skilríki?

11. gr.

Breytingar á öðrum lögum.

Við gildistöku laga þessara verða eftirfarandi breytingar á lögum um Framkvæmdasjóð ferðamannastaða, nr. 75/2011:

- a. Orðin „í opinberri eigu eða umsjón“ í 1. mgr. 1. gr. falla brott.
- b. 2. mgr. 1. gr. orðast svo:

Að frádregnum kostnaði við rekstur og umsjón sjóðsins, sbr. 1. mgr. 5. gr., skal fjármagni úr Framkvæmdasjóði ferðamannastaða varið með eftirfarandi hætti:

1. 82,5% af tekjum sjóðsins skal varið til ferðamannastaða sem eiga aðild að náttúrupassa og skal við þá úthlutun taka mið af verkefnaáætlun sem unnin er á grundvelli

laga um landsáætlun um uppbyggingu innviða fyrir ferðamenn til verndar náttúru og menningarsögulegum minjum.

2. 10% af tekjum sjóðsins skal varið til framkvæmda sem varða verndun náttúru og öryggi ferðamanna á ferðamannastöðum sem eiga ekki aðild að náttúrupassa, sbr. lög um náttúrupassa. Styrkir til ferðamannastaða sem eiga ekki aðild að náttúrupassa, sbr. lög um náttúrupassa, geta eingöngu numið 50% af kostnaði framkvæmda.

3. 7,5% af tekjum sjóðsins skal varið til málefna er varða öryggi ferðamanna, svo sem uppsetningar öryggisbúnaðar, gerðar fræðsluefnis, tilfallandi verkefna vegna náttúruhamfara o.s.frv. Skal helmingi þeirra tekna varið til að styðja við bakið á frjálsum félagasamtökum sem sinna slysavarna- og björgunarstörfum. Við úthlutun samkvæmt þessum lið skal stjórn sjóðsins taka mið af sjónarmiðum fagráðs um öryggismál ferðamanna, sbr. 5. gr. laga um náttúrupassa.

c. Við 1. gr. bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Eigendum eða umsjónaraðilum ferðamannastaða sem fengið hafa fjárframlag úr Framkvæmdasjóði ferðamannastaða er óheimilt að taka annað aðgangsgjald af ferðamönnum en náttúrupassa. Ekki er þó takmörkuð heimild eigenda eða umsjónaraðila til að taka gjald fyrir veitta þjónustu á svæðinu.

d. 1. tölul. 1. mgr. 3. gr. orðast svo: Framlag ríkissjóðs sem nemur tekjum ríkissjóðs vegna innheimtu gjalds með útgáfu náttúrupassa.

e. Við 5. gr. bætist ný málsgrein sem verður 2. mgr. og orðast svo:

Ferðamálastofa skal fyrir 1. febrúar ár hvert gera áætlun um kostnað við umsjón og rekstur náttúrupassa á næsta ári og senda ráðherra til samþykktar. Kostnaðurinn skal þó aldrei vera hærri en 3,5% af tekjum náttúrupassa.

f. Við lögum bætist nýtt ákvæði til bráðabirgða sem orðast svo:

Frá 1. september 2015 til 1. september 2016 skulu árlegar tekjur Framkvæmdasjóðs ferðamannastaða, sbr. 3. gr., vera sem hér segir:

1. Framlag ríkissjóðs sem nemur $\frac{3}{5}$ af gistináttaskatti.
2. Framlag ríkissjóðs sem nemur tekjum ríkissjóðs vegna innheimtu gjalds með útgáfu náttúrupassa.
3. Vextir af fé sjóðsins.
4. Aðrar tekjur.

Hér er spurning hvort það eigi að njörva niður prósentuskiptingu á fé Framkvæmdasjóðs ferðamannastaða. Aðstæður gætu orðið þannig að ástæða sé til að breyta þessari fyrirfram ákveðinni skiptingu. Og það verður ekki gert nema með lagabreytingu. Dálítið stírt fyrirkomlag.

Síðan er það spurning hvernig á að fjármagna rekstur. Til dæmis er einn þáttur hér öryggi ferðamanna. Slysavarnarfélagið Landsbjörg hefur undanfarin ár séð um svo kallaða hálendisvakt. Þar er um umtalsverðan kostnað að ræða, en hver á að borga?

Annar liður sem kveður á um kostnaðarþátttöku til uppbyggingar á öðrum stöðum en heyra undir náttúrupassa. Þar skuli framlag ekki vera meira en 50% en jafnframt er lögð áhersla á það að ekki skuli koma til nein gjaldtaka á slíkum stöðum. Þá vaknar spurningin: Hver á að borga hin 50% af kostnaðinum? Og hver á að kosta rekstur. Svarið hlýtur að vera að það er aðili sem hefur enga möguleika á að fá sitt framlag til baka í formi tekna. Og það er leitun að þeim aðila sem myndi gangast inn á þau kjör.

18.2.2015

Frá Tálknafjarðarhreppi.

1502052 - Minnispunktar vegna náttúrupassa.

Sveitarstjórn fagnar framkomnu frumvarpi þar sem ástand ferðamannastaða er komið á hættustig.
Samþykkt samhljóða.

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 sumarhúsaeygenda 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

Alþingi – Nefndasvið
Atvinnuveganefnd
150 Reykjavík

Reykjavík, 23. febrúar 2015.

Efni: Frumvarp til laga um náttúrupassa-umsögn

Vatnajökulspjóðgarður 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

Fram kemur í frumvarpinu til laga um náttúrupassa (hér eftir nefnt frumvarp um náttúrupassa), „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.

Einnig kemur fram í frumvarpinu „að Ferðamálastofa muni 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 aðdráttarafl fyrir ferðamenn vegna náttúru og sögu“, sbr. frumvarp til laga um landsáætlun um uppbyggingu innviða fyrir ferðamenn til verndar náttúru og menningarsögulegum minjum (þingskjal 649 - 427. mál). 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.

Athugasemdir Vatnajökulsþjóðgarðs

Frá árinu 2013 hefur farið fram umræða um nýjan sérstakan tekjustofn til náttúruverndar og uppbyggingar ferðamannastaða á landinu. Frá árinu 2012 hefur þó verið innheimt sérstakt gjald, gistináttaskattur, í sama tilgangi, á grundvelli laga 87/2011.

Vatnajökulsþjóðgarður tekur undir það sjónarmið að mikil þörf er hækkun þeirra tekna sem innheimtast í ríkissjóð á grundvelli laga 87/2011 til að tryggja þannig meira fjármagn frá ferðamönnum, ekki síst erlendum, til efla og hraða uppbyggingu innviða á ferðamannastöðum til að hindra frekari náttúruspjöll og auka öryggi ferðamanna og stuðla þannig að verndun náttúru Íslands með nauðsynlegri uppbyggingu, viðhaldi og verndun ferðamannastaða.

Samkvæmt könnunum er það fyrst og fremst íslensk náttúra sem dregur ferðamenn til landsins og er náttúran því sú auðlind sem ferðaþjónustan treystir á. Fjölsóttustu ferðamannastaðirnir eru jafnframt meðal dýrmætustu náttúruperlina landsins og oft og tíðum friðlýstsvæði með hátt verndargildi auk þess sem mikilvægar menningarminjar laða að sér ferðamenn.

Ferðaþjónusta sem atvinnugrein hefur vaxið gríðarlega hratt undanfarin ár og er nú orðin einn helsti atvinnuvegur þjóðarinnar. Á sama tíma hefur ferðamannatíminn lengst, hann byrjar fyrr og teygir sig lengra fram á haustið. Því samhliða hefur orðið veruleg aukning í vetrarferðamennsku á sama tíma og mikill vöxtur hefur orðið í áhuga Íslendinga á útivist og stunda nú þúsundir manna náttúrutengda útivist að staðaldri, svo sem fjallgöngur, gönguferðir og reiðhjólaferðir.

Um gengni ferðamanna um náttúru landsins er líklegri til að valda meiri skemmdum en í flestum öðrum löndum og eru helstu ástæður þess lega landsins norður við heimskautsbaug og svöl sumur. Gróðurlendi láta fljótt á sjá enda afar viðkvæm fyrir hvers konar átroðningi

Sérstaklega er frekara fjármagns þörf í ljósi þeirrar gríðarlegu aukningar erlendra ferðamanna til landsins, sem orðið hefur á allra síðustu árum, ekki síst frá og með árinu 2011. Aukning yfir þetta tímabil, með áætlun fyrir næsta ár, er um 1 milljón viðbótar erlendir ferðamenn og yrði fjöldinn á næsta ári þá kominn um eða yfir 1,5 milljón erlendir ferðamenn. Þessi gríðarlega aukning kallar á hraða og markvissa uppbyggingu innviða ferðamannastaða um allt land, til verndar náttúrunni og einnig til að auka öryggi, ef ekki, þá er mikil hættu á að sú mikilvæga atvinnugrein sem ferðamannaþjónustan er orðin, getið beðið hnekki og langan tíma taki að byggja upp styrk hennar aftur.

Að mati Vatnajökulsþjóðgarðs er framangreint frumvarp um náttúrupassa þó ekki ásættanlegt hvað varðar grunnhugmyndafræði, umsýslu passans og útdeilingu fjármuna sem af honum hljóttast. Meðal annars má benda á eftirfarandi:

- Skyldubundinn náttúrupassi sem veitir aðgang að tilteknum ferðamannastöðum skiptir ferðafólki og almenningi í tvo hópa, þá sem hafa passa og hina passalaus. Til að gæta réttlætis þarf því býsna öflugt eftirlitskerfi, sem mun kosta sitt. Fjöldi vafamála munu koma upp, sbr. þá sem aka í gegnum þessa staði, stoppa til að fara á salerni.
- Megin hugmyndafræði frumvarpsins, og réttlætning fram yfir aðrar leiðir, um að "þeir greiði sem noti" stenst ekki. Hvar byrjar íslensk náttúra? Hvar hefst og endar náttúrunotkun

ferðamanna sem heimsækja landið? Vissulega upplifir fólk íslenska náttúru strax við landingu á Keflavíkurvelli eða við landtöku á Seyðisfirði; fjöllin, berangrið, víðernin, litina, ljósið. Landið allt er líka auglýst erlendis sem ein allsherjar náttúruparadís.

- Samkvæmt frumvarpinu verða ferðamannastaðir í ríkiseigu skyldaðir til aðildar að náttúrupassanum. Aðrir eigendur ferðamannastaða eru aftur á móti ekki skyldaðir til aðildar. Einkaaðilar og sveitarfélög geta því hæglega staðið utan passans og haldið áfram að rukka á eigin vegum.
- Að mati Vatnajökulsþjóðgarðs stangast ákvæði í frumvarpinu á við almannarétt um frjálsa för fólks um óræktað land, sbr. t.d. 7. og 14. greinar laga nr. 44/1999 um náttúruvernd.
- Þær ríkisstofnanir sem fara með umsýslu og rekstur þjóðgarða, friðlýstra svæði og náttúruverndarsvæða, fái sína hlutdeild í innheimtum fjármunum úthlutaðri í gegnum fjárlög hverju sinni.

Aðrar leiðir til tekjuöflunar vegna uppbyggingar ferðamannastaða

Vatnajökulsþjóðgarður telur ýmsar aðrar tekjuöflunarleiðir, einar sér eða fleiri saman, einfaldari en náttúrupassa og að þær beri að kanna til hlítar. Meðal þessara leiða eru eftirfarandi:

- a) Útfærsla núverandi gistináttaskatts í núverandi lögum 87/2011 verði endurskoðuð. Þar mætti t.d. skoða þá leið að skatturinn verði skilgreindur sem hlutfall af gistikostnaði einstaklings pr. nótt, annað hvort sem prósentu (3-5%?) af gistikostnaði, nokkuð sem tíðkast víða erlendis, eða sem föst upphæð pr. einstakling pr. nótt.
- Þessi leið kallar á tiltölulega einfaldar breytingar á núverandi lögum, sem yrðu þá með svipuðu sniði og víða annars staðar erlendis. Skv. núverandi lögum greiðir t.d. einstaklingur í tjaldi um 7,5% sem gistináttaskatt, en af góðu hótélherbergi er hann innan við 0,5%.
- Erlendir ferðamenn væru líklega að greiða nálægt 90% af slíkri útfærslu gistináttaskatts. Eftirlit með einstaka ferðamönnum yrði með þessari nálgun óþarft.
- b) Eflaust mætti skoða frekari gjaldtöku á aðrar greinar í ferðaþjónustu, t.d.:
- af bílaleigubílum, af farþegum í rútuferðum, farþegum í afþreyingarferðum svo og af bílum erlendra ferðamanna, sem koma með Norrænu?
 - gistináttaskatt/„landtökugjald“ af farþegum skemmtiferðaskipa og farþegum Norrænu?
 - skoða mætti frekar komu-/brottfarargjöld í flugi. Mörg lönd, þar á meðal Evrópulönd, fara þessa leið og hana ber að skoða til hlítar.
 - auk framangreinds mætti skoða, sem tímabundna ákvörðun t.d. í 5 ár til að byrja með, að tiltekinni upphæð (t.d. 3%) af innheimtum virðisaukaskatti af ferðaþjónustunni verði veitt í uppbyggingu ferðamannastaða.

Þessum valkostum verði öllum stillt upp og fundin besta leiðin eða leiðirnar til að fjármagna uppbyggingu ferðamannastaða. Með rétttri samsetningu leiða gætu safnast verulegir fjármunir, en gjald af hverri einingu orðið óverulegt þannig að ferðamenn fyndu lítið fyrir því.

Virðingarfyllt

Þórður H. Ólafsson, framkvæmdastjóri.

Nefndasvið Alþingis
Atvinnuveganefnd
b/t. nefndarritara
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 24. febrúar 2015

Efni: Frumvarp til laga um náttúrupassa (455. mál)

Viðskiptaráð þakkar atvinnuveganefnd Alþingis fyrir það tækifæri að fá að veita umsögn um ofangreint frumvarp. Með frumvarpinu er lagt til að Ferðamálastofu verði veitt heimild til innheimtu sérstaks gjalds af ferðamönnum sem heimsækja ferðamannastaði á Íslandi með útgáfu náttúrupassa. Markmiðið er að afla tekna til að stuðla að verndun náttúru Íslands með nauðsynlegri uppbyggingu, viðhaldi og verndun ferðamannastaða auk þess að efla umgjörð öryggismála ferðamanna.

Viðskiptaráð fagnar því að stjórnvöld láti þetta mál sig varða enda munu náttúruperlur liggja undir skemmdum ef ekki verður ráðist í breytingar á umgjörð ferðamannastaða á Íslandi. Að mati ráðsins er brýnt að stjórnvöld breyti lagaumhverfinu svo nýting þeirra verðmæta sem felast í náttúruperlum Íslands verði sjálfbær til lengri tíma litið, jafnt í umhverfis- og efnahagslegu samhengi.

Í grunninn styður Viðskiptaráð hugmyndir um gjaldtöku á ferðamannastöðum. Slík gjaldtaka aflar tekna fyrir uppbyggingu innviða, leggst með beinum hætti á notendur þjónustunnar, getur dregið úr átroðningi á vinsælustu áfangastaðina og getur skapað hvata fyrir aðila innan greinarinnar til að koma á fót nýjum áfangastöðum. Rétt útfærður náttúrupassi er ein leið að slíkri gjaldtöku og getur því verið góð lausn fyrirbyggjandi áskorana. Engu að síður er það mat Viðskiptaráðs að huga þurfi frekar að þeirri útfærslu náttúrupassa sem kynnt er í frumvarpinu. Skipta má umfjölluninni um frumvarpið í fjóra hluta:

1. Hvers vegna er gjaldtaka besta leiðin til tekjuöflunar?
2. Hvaða form gjaldtöku hentar best?
3. Hvernig ætti að úthluta tekjunum?
4. Styður frumvarpið við aukna framleiðni í greininni?

1. Gjaldtaka er besta leiðin til tekjuöflunar

Auk gjaldtöku á ferðamannastöðum hefur umræðan um leiðir til tekjuöflunar einkum beinst að þremur öðrum valkostum: beinu framlagi til uppbyggingar úr ríkissjóði, komugjaldi á flugferðir og gistináttagjaldi.

Líkt og rakið er í greinargerð frumvarpsins eru veigamiklir gallar við alla þrjá ofangreinda valkosti. Þar vegur þyngst sú staðreynd að gjaldtakan leggst ekki einungis á notendur þjónustunnar, gesti ferðamannastaða, heldur ýmist ferðamenn í heild eða skattgreiðendur á Íslandi. Neikvæð áhrif þessa koma fram í samdrætti á eftirspurn eftir annarri þjónustu en þeirri sem gjaldtakan ætti að beinist að, s.s. flugþjónustu og gistingu vegna borgar- og ráðstefnuferða, eða aukinni skattbyrði. Hvorugt getur talist ásættanlegt.

Með gjaldtöku á ferðamannastöðum leggst gjaldið á þá sem heimsækja viðkomandi staði (notendur þjónustunnar), sem eru að stærstum hluta erlendir ferðamenn, líkt og fram kemur í áður nefndri greinargerð með frumvarpinu. Það er því mat Viðskiptaráðs að gjaldtaka sé eina sanngjarna leiðin til að afla tekna til uppbyggingar innviða.

Í þessu samhengi er vert að minnast á að þótt náttúruvernd og bætt öryggi ferðamanna séu mikilvæg markmið, eiga þau ekki að vera einu markmiðin. Það er ekki síður brýnt að draga úr átroðningi ferðamanna á vinsælustu stöðunum (bæði vegna árstíðasveiflna og landfræðilegrar staðsetningar), dreifa álagi ferðamannastraumsins með uppbyggingu nýrra áfangastaða víðar um landið og skapa hvata til aukinnar tekjuöflunar vegna heimsókna ferðamanna til helstu áfangastaða. Beint framlag til uppbyggingar innviða úr ríkissjóði, komugjald á flugferðir eða gistináttagjald hefðu engin áhrif á þrjá síðastnefndu þættina sem rennir enn frekari stoðum undir þá afstöðu að gjaldtaka henti best.

2. Ólíkar leiðir gjaldtöku

Hægt er að fara ólíkar leiðir að gjaldtöku á ferðamannastöðum. Hér verður fjallað um þrjár meginleiðir:

Leið 1: Að „hver innheimti fyrir sig“ líkt og það er orðað í greinargerð frumvarpsins

Leið 2: Einn náttúrupassi á öll svæði líkt og þetta frumvarp gerir ráð fyrir

Leið 3: Blönduð leið ofangreindra möguleika

Leið 1: Hver innheimtir fyrir sig

Þessi leið felur í sér að landeigendur og ríkið taki upp gjaldtöku, hver á sínu landsvæði. Með því er átt við að ferðamaður greiðir fyrir hverja heimsókn á ferðamannastað, hvort sem viðkomandi ferðamaður er íslenskur eða erlendir. Þessi leið á sér fyrirmynd í þjóðgörðum víða erlendis auk þess sem algengt er að greitt sé fyrir aðgang að sögulegum minjum víða um heim.

Stærsti kosturinn við þessa leið er að hún býður upp á ólíka verðlagningu eftir vinsældum ferðamannastaða og því líklegt að hún gæti dregið úr átroðningi ferðamanna á vinsælustu stöðunum. Þá er hún ekki miðstýrð og hvetur því til nýsköpunar og markaðsmiðaðra lausna. Hvort tveggja er til þess fallið að auka þá verðmætasköpun sem hlýst af heimsóknum ferðamanna á helstu ferðamannastaði landsins. Þá er ljóst að hóflegt gjald á helstu ferðamannastöðum landsins myndi nokkuð auðveldlega duga til að afla þeirra tekna sem stefnt er að með fyrirliggjandi frumvarpi um náttúrupassa. Þannig var varfærið mat verkefnisstjórnar Samráðsvettvangs um aukna hagsæld á tekjum af aðgangseyri af fimm helstu ferðamannastöðum landsins um 1,5 ma.kr. á ári.

Þeir ókostir sem nefndir eru í greinargerðinni eru ímyndaráhætta vegna tíðrar gjaldtöku, möguleiki þess að langar biðraðir myndist á ferðamannastöðum og hár umsýslukostnaður. Gjaldtaka af ýmsu tagi á sér stað um allt land, s.s. vegna afþreyingar ferðamanna, tjaldgistingar á þjónustusvæðum og heimsókna á staði í einkaeigu, og því telur Viðskiptaráð ímyndaráhætta vegna gjaldtöku takmarkaða. Þá á slík gjaldtaka sér fyrirmynd víða erlendis líkt og áður hefur verið nefnt. Hættan á því að biðraðir myndist er síst minni ef aðgengi að náttúruperlum er óheft og áframhaldandi vöxtur verður í fjölda ferðamanna. Þá má gera ráð fyrir því að finna megi einfaldar lausnir við gjaldtöku sem koma í veg fyrir biðraðir.

Það er því mat Viðskiptaráðs að hár umsýslukostnaður sé sá þáttur sem helst ber að horfa til í þessu samhengi. Umsýslukostnaðurinn og möguleikar þess að standa undir gjaldtöku eru afar ólíkir eftir ferðamannastöðum. Afmörkuð og vinsæl ferðamannasvæði myndu auðveldlega standa undir þess konar umsýslu en slíkt fyrirkomulag myndi henta illa fyrir víðfeðm svæði og staði þar sem umferð er minni. Þá er jafnframt ljóst að þau svæði sem illa henta til gjaldtöku myndu ekki getað aflað fullnægjandi tekna til að standa undir innviðum. Kerfi sem þetta myndi því krefjast endurúthlutunar tekna frá þeim stöðum sem vel henta til gjaldtöku sem gæti reynst flókið í framkvæmd.

Leið 2: Eitt gjald á öll svæði (fyrirliggjandi frumvarp)

Fyrirliggjandi frumvarp um náttúrupassa gerir ráð fyrir að eitt gjald sé innheimt fyrir alla ferðamannastaði í opinberri eigu (og þá staði í einkaeigu sem kjósa að gerast aðilar að fyrirkomulaginu) í gegnum náttúrupassa.

Kosturinn við þessa leið er að hún er tiltölulega einföld, umsýslukostnaður ætti ekki að þurfa að vera hár og hún aflar nægjanlegra tekna til að standa undir innviðauppbýggingu. Færa má rök fyrir því að það geti verið kostur fyrir ferðamenn að eitt heildstætt kerfi sé til staðar fyrir landið allt. Þá er hægt að veita upplýsingar um ólíka ferðamannastaði á landinu í kynningarefni sem fylgir náttúrupassanum.

Galli þessarar leiðar er að hún snýr nær eingöngu að tekjuöfluninni. Þannig dregur náttúrupassi í þessari mynd ekki úr átroðningi ferðamanna á vinsælustu staðina (nema þá óbeint í gegnum fyrirliggjandi frumvarp til laga um landsáætlun um uppbyggingu innviða fyrir ferðamenn til verndar náttúru og menningarsögulegum minjum, þar sem minnst er á möguleika þess að stýra fjölda ferðamanna af náttúruverndarástæðum). Uppbygging nýrra áfangastaða víðar um landið yrði þannig miðstýrð í stað þess að vera markaðsdrifin og hvati til að auka þá verðmætasköpun sem hlýst af heimsóknum ferðamanna á helstu ferðamannastaði landsins yrði takmarkaður.

Þá er ljóst að náttúrupassi af þessu tagi hefur engin áhrif á gestafjölda á vinsælustu áfangastöðunum, þar sem eitt verð gildir fyrir alla ferðamannastaði. Átroðningur á ferðamannastöðum getur ekki síður haft veruleg neikvæð áhrif á upplifun ferðamanna en náttúru og umhverfi. Óheft aðgengi að náttúruperlum getur þannig leitt til þess að virði þessara staða rýrni í efnahagslegu samhengi, jafnvel þótt umhverfi þeirra sé verndað með uppbyggingu innviða.

Að lokum hefur verið nefnt að eftirlit gæti reynst erfitt. Að mati Viðskiptaráðs er þetta veigalítill áhrifaþáttur. Sektir, stikkprufur og jákvæð kynning á náttúrupassanum ætti að koma í veg fyrir að ítarlegt og viðamiklegt eftirlit þurfi að vera til staðar, líkt og fram kemur í greinargerð frumvarpsins.

Leið 3: Blönduð leið

Þriðji valkosturinn til gjaldtöku er blanda áður nefndra tveggja leiða, þ.e. að þeir staðir sem henta vel til sértækrar gjaldtöku „innheimti hver fyrir sig“ og aðrir staðir falli undir náttúrupassa. Önnur útfærsla þessarar leiðar er lagskiptur náttúrupassi, þar sem ferðamönnum stendur til boða að kaupa tvær eða fleiri útgáfur af náttúrupassa.

Verkefnastjórn Samráðsvettvangs um aukna hagsæld kynnti tillögu að fyrrnefndu útfærslunni. Samkvæmt því væri ferðamannastöðum skipt í þrjá flokka og fyrirkomulag gjaldtöku yrði ólíkt innbyrðis. Gjald yrði tekið á staðnum á vinsælustu ferðamannastöðunum og rekstur ferðamannastaða í eigu ríkisins yrði boðinn út tímabundið innan skilgreinds nýtingarramma. Þeir staðir sem njóta vinsælda en henta illa fyrir gjaldtöku, til dæmis vegna víðfems svæðis, færu inn í kerfi af sambærilegu tagi og kynnt hefur verið með náttúrupassanum. Sá munur er þó á að þar er gert ráð fyrir að endurúthlutun fjármuna taki tillit til fjölda heimsókna (nánar verður vikið að úthlutun fjármuna síðar í umsögninni). Að lokum eru nefndir til sögunnar staðir sem gætu aflað sér vinsælda til lengri tíma litið, en laða að fáa gesti í dag. Þar er gert ráð fyrir að náttúrupassi (ferðakort) myndi nýtast til að kynna þá ferðamönnum en staðirnir yrðu þó ekki beinir aðilar að kerfinu.

Mynd 1: Tillaga verkefnisstjórnar Samráðsvettvangs um aukna hagsæld

Tillögur verkefnisstjórnar

Þrískipt kerfi tekur tillit til ólíkra eiginleika ferðamannastaða

	Lýsing	Fyrirkomulag gjaldtöku
 Vinsælastu ferðamannastaðir	<ul style="list-style-type: none">Mjög vinsælir staðir og staðir þar sem þolmörkum er náðKrefst nægjanlegrar umferðar til að standa undir gjaldtöku á staðnum	<ul style="list-style-type: none">Gjald tekið á staðnum til að fjármagna uppbyggingu og reksturRekstur ferðamannastaða í eigu ríkisins boðinn út tímabundið innan þess ramma sem nýtingarstefna ríkisins segir til um (sjá fyrri tillögu)
 Aðrir ferðamannastaðir	<ul style="list-style-type: none">Vinsælir staðir sem standa þó ekki undir gjaldtöku á staðnumÞæði staðir í einkaeigu sem og í opinberri eigu	<ul style="list-style-type: none">Ferðakort veitir almennan aðgang að öllum stöðum innan flokksLágmarkskröfur til staða sem taka þátt, t.d. hvað varðar aðstöðu og umferð
 Framtíðar ferðamannastaðir	<ul style="list-style-type: none">Staðir með takmarkaða umferð í dag sem gætu þó aflað sér vinsælda til lengri tíma litið	<ul style="list-style-type: none">Ferðakort gæti nýst til kynningar slíkra staðaNjóta ekki beinna tekna af ferðakorti




Samráðsvettvangur um aukna hagsæld
Ráðgjafi: Boston Consulting Group | 200

Boston Consulting Group kynnti hugmyndir um seinni útfærslunni, lagskiptum náttúrupassa, í skýrslu sinni *The Future of Tourism in Iceland*. Í kynningunni er talað um platínu-, gull- og silfurkort sem myndi veita aðgengi að ólíkum flokkum ferðamannastaða. Þannig myndi dýrasta útgáfan veita aðgengi að öllum stöðum, auk fríðinda þeim tengdum, næstdýrasta útgáfan myndi veita aðgengi að vinsælustu stöðunum og ódýrasta útgáfan aðgengi að minna vinsælum stöðum. Í tillögum BCG var þó gert ráð fyrir að byrjað yrði á einfaldri útgáfu náttúrupassa í líkingu við það sem fyrirliggjandi frumvarp gerir ráð fyrir.

Mynd 2: Tillaga BCG um lagskiptan náttúrupassa

Environment Card

In long term, option to introduce multiple card options
Example: Three options with different tiers of access (Golden Circle vs. other sites)

	Features	Target audience segments
	<ul style="list-style-type: none">Entry to all key Iceland nature sitesDiscounts on value-add services (e.g., guided glacier hiking)Small premium from Gold card	<ul style="list-style-type: none">Longer-stay tourists visiting Golden Circle and potentially other sitesHigher-value visitors likely to use value-add services
	<ul style="list-style-type: none">Entry to Golden Circle attractionsPriced to match willingness to pay for prime sites	<ul style="list-style-type: none">Short-stay tourists visiting Golden Circle sites only
	<ul style="list-style-type: none">Entry to all secondary attractions (i.e. outside Golden Circle)Low price point	<ul style="list-style-type: none">Repeat adventure travellers unlikely to visit Golden Circle sites againDomestic travellers

Part 6: Fixing the main problem

THE BOSTON CONSULTING GROUP

39

Kosturinn við ofangreindar tvær leiðir, umfram einfaldan náttúrupassa, er sú staðreynd að þær hafa áhrif á eftirspurn. Með því að ferðamenn greiði ólíkt verð eftir vinsældum ferðamannastaða (annað hvort með beinni gjaldtöku eða lagskiptum náttúrupassa) er unnt að stýra ferðamannastraumnum og koma í veg fyrir átroðning á ákveðnum svæðum í gegnum markaðsmiðaða lausn.

Það er mat Viðskiptaráðs að blönduð leið gjaldtöku skili mestum árangri til lengri tíma. Hún hefur áhrif á eftirspurn og þar með streymi ferðamanna ólíkt því sem einfaldur náttúrupassi býður upp á. Þá skapar hún sterkari forsendur til nýsköpunar og uppbyggingu nýrra ferðamannastaða sem hvort tveggja er til þess fallið að auka þá verðmætasköpun sem hlýst af heimsóknum ferðamanna á ferðamannastaði landsins.

Flækjustig ætti ekki að koma í veg fyrir að lausnir af þessu tagi, enda má finna fyrirmyndir víða innan einkageirans að tæknilegum lausnum af sambærilegu tagi. Ef stefnt er að upptöku slíks kerfis í áföngum, líkt og lagt er til í skýrslu BCG, ættu upplýsingar um það að liggja fyrir samhliða fyrirbyggjandi frumvarpi.

3. Úthlutun fjármuna þarf að skapa rétta hvata

Í fyrirbyggjandi frumvarpi er gert ráð fyrir að gjald fyrir náttúrupassa renni óskipt í ríkissjóð. Gert er ráð fyrir að samsvarandi upphæð renni í Framkvæmdasjóð ferðamannastaða, samkvæmt breytingum á lögum um sjóðinn, nr. 75/2011. Þá eru samhliða gerðar breytingar á lögum um úthlutun úr sjóðnum, sem munu að megninu til stýrast af tólf ára stefnumarkandi landsáætlun um uppbyggingu innviða fyrir ferðamenn til verndar náttúru og menningarsögulegum minjum (þingskjal 649 – 427. mál).

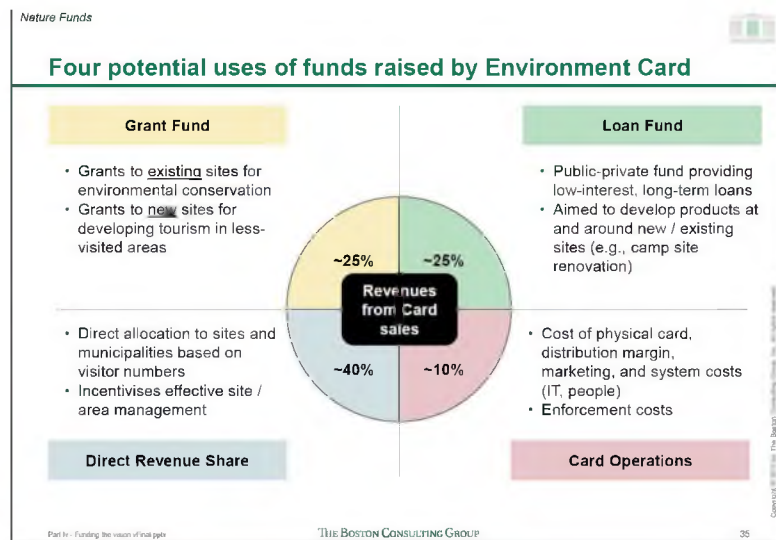
Verkefnisstjórn undir stjórn umhverfisráðherra mótar tillögur að áður nefndri landsáætlun að höfðu samráði við stofnanir og stjórnvöld ríkis og sveitarfélaga, félagasamtaka, hagsmunaaðila og aðra aðila. Því ber er að fagna að ferlið sé jafn opið og gagnsætt og stefnt er að. Engu að síður er ljóst að slíkt ferli byggir í meginráttum á miðstýrðri úthlutun fjármuna þar sem meginmarkmiðið er verndun náttúru og menningarsögulegra minja. Það eru tvímælalaust mikilvæg atriði, en þó er ekki síður mikilvægt að hafa í huga áður nefnda upplifun ferðamanna og þá verðmætasköpun sem hlýst af heimsóknum þeirra á ferðamannastaði landsins.

Í fyrirbyggjandi mynd hefur náttúrupassi lítil áhrif á framboð og nýsköpun á ferðamannastaðum þar sem ekki er orsakasamband á milli eftirspurnar og afkomu, þ.e. hvati til að efla upplifun ferðamanna í gegnum nýsköpun á núverandi áfangastöðum eða uppbyggingu nýrra ferðamannastaða er lítil.

Í tillögum verkefnastjórnar Samráðsvettvangsins er lagt til að aðilar að náttúrupassanum (ferðakortinu) fari sameiginlega með stjórnun hans í gegnum sjálfseignarstofnun eða annað sambærilegt rekstrarform. Tekjur myndu renna til ferðamannastaða beint að hluta og að hluta í sjóð til fjárfestinga í uppbyggingu. Þá er gert ráð fyrir að rekstur þeirra staða sem standi undir gjaldtöku verði í höndum rekstraraðila, hvort sem um er að ræða ferðamannastað í opinberri eigu eða einkaeigu.

Í tillögum BCG er gert ráð fyrir að tekjum af náttúrupassa yrði skipt í fjóra flokka, þar sem aðeins um fjórðungur tekna færi í sjóð af sambærilegum toga og Framkvæmdasjóður ferðamannastaða. Samkvæmt tillögunni er gert ráð fyrir að fjórðungur tekna færi í nýsköpunarsjóð sem ætlað væri að fjármagna nýja þjónustu í kringum núverandi ferðamannastaði og byggja upp nýja ferðamannastaði. Gert var ráð fyrir að tíund færi í umsýslukostnað vegna passans. Að lokum var lagt til að 40% tekna myndu renna beint til eigenda, rekstraraðila og sveitarfélaga að teknu tilliti til fjölda heimsókna, til að tryggja hvata til verðmætasköpunar í greininni.

Mynd 3: Tillaga BCG um úthlutun tekna



Kosturinn við báðar þessar leiðir er að rekstraraðilar, landeigendur og stjórnendur sveitarfélaga hafa hvata til að fjölga gestum, byggja upp nýja ferðamannastaði og efla upplifun ferðamanna á núverandi stöðum. Allt er þetta til þess fallið að dreifa betur ferðamannastraumum og auka þá verðmætasköpun sem hlýst af heimsóknum ferðamanna á ferðamannastaði landsins.

Þá er æskilegra að gjaldtaka vegna náttúrupassa fari í gegnum sjálfseignarstofnun eða annað sambærilegt fyrirkomulag, fremur en í gegnum ríkissjóð. Slíkt kemur í veg fyrir að gjaldtakan þróist yfir í sértækan skattstofn þegar krafan um innviðaupbyggingu dvínar. Þá má gera ráð fyrir að minni sóun ætti sér stað ef úthlutun byggir í auknum mæli á markaðslögmálum.

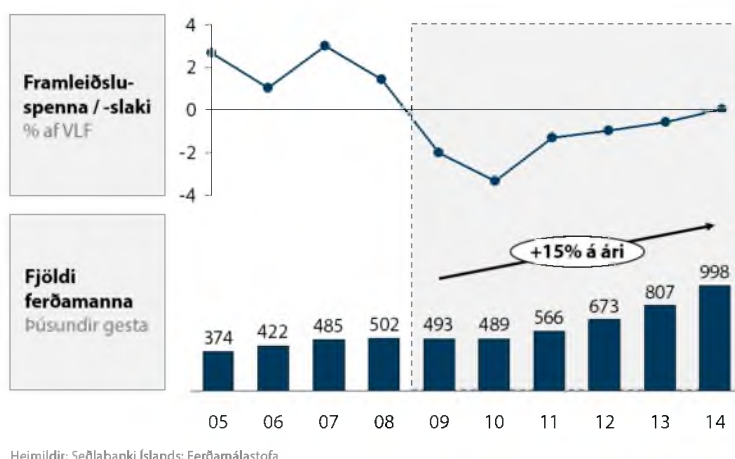
Að lokum er það mat Viðskiptaráðs að afnema beri gistináttaskatt samhliða upptöku náttúrupassa. Samkvæmt núverandi lögum rennur 60% gistináttaskatts í Framkvæmdasjóð ferðamannastaða. Með hliðsjón af greinargerð frumvarpsins er um afar óheppilega skattlagningu að ræða og því full ástæða til að afnema skattinn verði frumvarp um náttúrupassa að lögum.

4. Ferðaþjónustan stendur á krossgötum

Ábendingar Viðskiptaráðs varðandi frumvarp þetta snúa fyrst og fremst að leiðum til að auka verðmætasköpun í ferðaþjónustu og stuðla þannig að áframhaldandi jákvæðum áhrifum greinarinnar á lífskjör. Þótt sú hafi verið raunin fram til þessa er ekki sjálfgefið að svo verði áfram á næstu árum. Þar er lág framleiðni stærsta áhyggjuefnið.

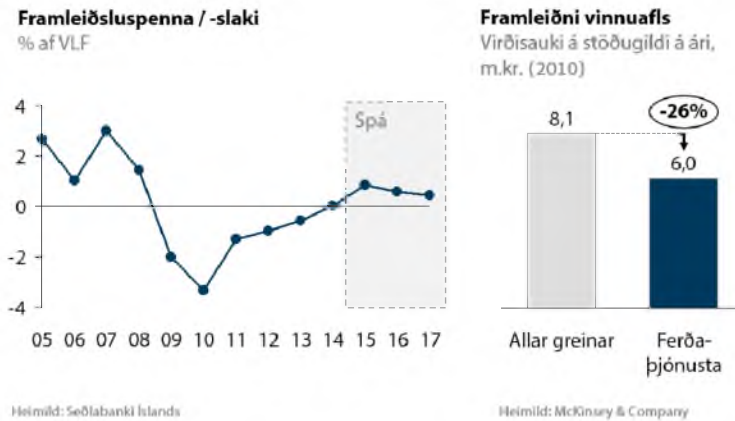
Ferðaþjónustan stendur á krossgötum í efnahaglegu samhengi. Í kjölfar fjármálakreppunnar 2008 myndaðist framleiðslulaki í hagkerfinu og atvinnuleysi jókst mikið (mynd 4). Hraður vöxtur ferðaþjónustunnar hófst á sama tíma og hefur þannig gegnt lykilhlutverki við að rétta lífskjör af á nýjan leik með fjölgun starfa og vexti útflutningstekna. Það má því segja að vöxtur ferðaþjónustunnar hafi verið einstaklega gott „kreppumeðal“.

Mynd 4: Vöxtur ferðaþjónustunnar hefur unnið hratt á framleiðslulaka í hagkerfinu



Nú er hins vegar svo komið að framleiðslulakinn er horfinn og spenna farin að myndast (mynd 5). Samhliða því keppast ólíkar atvinnugreinar um vinnuafli. Í skýrslu McKinsey & Company, *Charting a Growth Path for Iceland*, er fjallað um virðisauka ólíkra atvinnugreina og þar kemur fram að framleiðni vinnuafli er tiltölulega lág í ferðaþjónustu miðað við meðaltal hagkerfisins (mynd 5). Aukin framleiðni í ferðaþjónustu er því grundvallarforsenda þess að frekari vöxtur í umfangi greinarinnar skili samfélaginu efnahagslegum ávinningi.

Mynd 5: Aukin framleiðni ætti að vera lykilmarkmið í ferðapjónustu



Meðal þeirra atriða sem hafa staðið framleiðni í greininni fyrir þrifum eru miklar árstíðasveiflur, ójöfn dreifing ferðamanna eftir landsvæðum og lágur virðisauki á hvern ferðamann. Lausnin við þessum vandamálum felst meðal annars í umgjörð sem skapar hvata fyrir ferðamenn til að koma til landsins utan vinsælustu ferðatímanna og heimsækja fleiri áfangastaði. Þá skiptir sköpum að aðilar innan ferðapjónustunnar hafi hvata til að byggja upp nýja ferðamannastaði og bæta við þjónustu og afþreyingu á þeim stöðum sem þegar njóta vinsælda. Með slíkum hvötum skapast forsendur fyrir auknum tekjum af hverjum ferðamanni á þeim áfangastöðum sem þeir sækja.

Til að ná fram aukinni framleiðni í ferðapjónustu telur Viðskiptaráð að brýnast sé að ráðast í þrjú atriði (mynd 6): endurskoða umgjörð auðlindastjórnunar innan ferðapjónustu, útfæra gjaldtöku á ferðamannastöðum með réttum hætti, og bæta rekstrarumhverfi greinarinnar. Á þetta hefur verið bent víða, meðal annars í tillögum verkefnisstjórnar Samráðsvettvangsins og skýrslu BCG. Nánari umfjöllun um þessi atriði má finna í kynningu Viðskiptaráðs frá fundi um framtíðarstefnu í ferðapjónustu sem fram fór þann 18. febrúar 2015.¹

Mynd 6: Skoða þarf umgjörð ferðapjónustunnar í heild til að bæta framleiðni



Heimild: Viðskiptaráð Íslands

Ferðapjónusta á Íslandi hefur fest sig í sessi sem ein af undirstöðuáttvinnugreinum þjóðarinnar. Það er því mikilvægt að umgjörð þróist í takt við umfang og mikilvægi hennar. Til að svo megi verða þarf að móta heildstæða langtímastefnu sem tekur ekki eingöngu tillit til umhverfissjónarmiða (sem eru þó afar mikilvæg) heldur jafnframt efnahagslegra

¹ Viðskiptaráð Íslands (2015): „Mótun stefnu og framtíðarsýnar í íslenskri ferðapjónustu“ Slóð: <http://vi.is/malefnastarf/utgafa/kynningar/stefna-og-framtidarsyn-i-ferdathjonustu>

sjónarmiða. Að öðrum kosti er hætt við að sá búhnykkur sem vöxtur ferðapjónustunnar hefur verið muni skila takmörkuðum ávinningi til lengri tíma litið.

Fyrirliggjandi frumvarp betra en óbreytt ástand

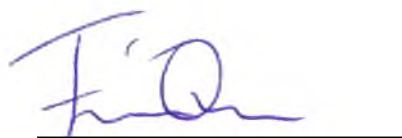
Fyrstu viðbrögð við fyrirliggjandi frumvarpi um náttúrupassa hafa almennt verið gagnrýnin og tilfinningahlaðin. Það er skiljanlegt að frumvarpið vekir sterk viðbrögð, enda er gott aðgengi að íslenskri náttúru grundvallarmál fyrir flesta sem hér búa. Að því sögðu munu náttúruperlur áfram liggja undir skemmdum ef ekki verður ráðist í breytingar á umgjörð ferðamannastaða á Íslandi. Þá er jafnframt nauðsynlegt að huga að leiðum til að efla langtímagrundvöll verðmætasköpunar greinarinnar. Til að réttlætun sé að leggja gegn hugmyndum um náttúrupassa þurfa því aðrar betri tillögur að liggja fyrir.

Vandi fyrirliggjandi frumvarps er fólgin í því að náttúrupassinn, í þeirri mynd sem þar er kynnt, gengur of skammt í því að breyta hegðun fólks. Áherslan er fyrst og fremst á tekjuöflun og frumvarpið myndi því aðeins leysa hálfan vandann. Til að náttúrupassi geti orðið árangursríkasta lausnin þyrfti að byggja útfærslu hans í ríkari mæli á áðurnefndum tillögum BCG og Samráðsvettvangsins. Sé það ekki gert er náttúrupassi fyrst og fremst miðstýrð tekjuöflun til opinberrar uppbyggingar ferðamannastaða.

Frumvarpið í núverandi mynd getur engu að síður verið fyrsta skref í átt að þróaðara kerfi sem nær fram markmiðum um náttúruvernd samhliða aukinni framleiðni og verðmætasköpun. Viðskiptaráð leggst því ekki gegn frumvarpinu, enda brýnt að gera breytingar á núverandi fyrirkomulagi sem fyrst til að náttúruperlur landsins liggja ekki áfram undir skemmdum. Ráðið hvetur þó til þess að tillit sé tekið til þeirra athugasemda sem fram koma í umsögn þessari.

Viðskiptaráð leggur til að frumvarpið nái fram að ganga að teknu tilliti til ofangreindra athugasemda.

Virðingarfyllst,



Frosti Ólafsson

Framkvæmdastjóri Viðskiptaráðs Íslands



Alþingi nefndasvið
Atvinnuveganefnd
Alþingi – 150 Reykjavík

Efni: Frumvarp til laga um náttúrupassa - umsögn og athugasemdir frá þjóðgarðinum á Þingvöllum.

Vegna frumvarps um náttúrupassa þingskjal 699 – 455. mál á 144. löggjafarþingi 2014-2015, vill þjóðgarðurinn á Þingvöllum koma á framfæri athugasemdum.

Í fyrstu grein laga um náttúrupassa kemur fram að tilgangur 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.

Þjóðgarðurinn á Þingvöllum telur að lögin muni ekki ná þessum tilgangi þar sem að framkvæmd og útfærsla laganna sé of flókin, margbrotin og álítaefni mörg.

Með lögum um náttúrupassa er gripið fram fyrir hendur á þeim stofnunum sem lögum samkvæmt stjórna og fara með skýrt hlutverk við verndum og varðveislu mismunandi náttúruminjasvæða og söguminja. Þau hlutverk eru skilgreind í mismunandi lögum, almennum lögum og sérlögum.

Heimildir til gjaldtöku eru nú þegar í lögum. Í lögum 47/2004 um þjóðgarðinn á Þingvöllum er heimild til gjaldtöku. Í 7.gr laga um þjóðgarðinn á Þingvöllum er skýr heimild til gjaldtöku þar sem kemur fram að taka megi gestagjöld innan þjóðgarðsins fyrir veitta þjónustu og dvöl þar til að mæta kostnaði við þjónustuna og eftirlit með dvalargestum. Sama heimild er í lögum 44/1999 um náttúruvernd þar sem skýrt er tekið fram að Umhverfisstofnun eða sá aðili sem stofnunin hefur falið rekstur náttúruverndarsvæðis getur tekið ákveðið gjald fyrir veitta þjónustu. Rekstraraðili náttúruverndarsvæðis getur enn fremur tekið ákveðið gjald fyrir aðgang að svæðinu ef spjöll hafa orðið af völdum ferðamanna eða hættu er á slíkum spjöllum. Þeim tekjum skal varið til eftirlits, lagfæringar eða uppbyggingar svæðisins eða aðkomu að því.

Vert er að minna á að fjölsóttustu ferðamannastaðir landsins er langflestir friðlýstir á einn eða annan hátt.

Þrátt fyrir þessar heimildir til gjaldtöku hefur gjaldtaka á ferðamannastöðum ekki tíðkast þar sem skort hefur pólitískan vilja og almenna sátt meðal stofnana og borgaranna. Með fjölgun ferðamanna og verkefnum þeim tengdum á undanförunum árum hefur þörf á fjármagni til úrbóta og uppbyggingar aukist. Umræða hefur aukist um nauðsyn þess að taka gjald við helstu ferðamannastaði. Því er einfalt að nýta þessar heimildir og fá þeim stofnunum sem undir þessi lög falla þau úrræði til að innheimta þjónustugjöld/aðstöðugjöld í ríkari mæli. Nauðsynlegt er að skoða þessar heimildir, efla og skýra betur í lögum.

Almannaréttur hefur verið við lýði frá öndverðu en margt hefur breyst í samfélaginu frá þjóðveldisöld og fram til okkar daga. Mjög mikilvægt úrlausnarefni vegna gjaldtöku er að lög um almannaréttinn taki mið af nútíma ferðaþjónustu þar sem greint verði á milli þeirra sem stunda ferðaþjónustu í atvinnuskyni og þeirra sem heimsækja ferðamannastaði á eigin vegum. Tugir þúsunda farþega á ferðamannastöðum í eigu opinberra eða

einkaaðila á vegum ferðapjónustuaðila, hafa af því tekjur, nýta innviði, eiga ekki að geta ekki verið þar í skjóli almannaréttar án þess að þeir greiði gjald.

Í ljósi gríðarlegra fjölgunar ferðamanna telur þjóðgarðurinn á Þingvöllum nauðsynlegt að skilgreina enn frekar og auka fjármagn til uppbyggingar og stuðla að verndun náttúru Íslands og sögulegra minja með nauðsynlegri uppbyggingu, viðhaldi og verndun ferðamannastaða.

Þjóðgarðurinn á Þingvöllum leggur til nokkrar leiðir til að innheimta gjöld til að styrkja innviði í þjóðgörðum, friðlýstum svæðum og öðrum ferðamannastöðum:

Tekin verða upp aðstöðugjöld í þjóðgörðum, friðlýstum svæðum í samræmi við heimildir í núverandi lögum.

- Ferðapjónustuaðilar (ferðaskrifstofuleyfi/ferðaskipuleggjandaleyfi) sem fara með ferðamenn á þau svæði með skýra heimild til gjalddöku í núverandi lögum greiði aðstöðugjald. Aðstöðugjaldið er innheimt á svæði þar sem komið hefur verið upp skilgreindri grunnþjónustu, salernum, göngustígum, útsýnispöllum og daglegri viðveru landvarða/starfsfólki. Gjaldskyld svæði geta verið afmörkuð svæði innan stærri heildar. Sama skilgreining á við um svæði í einkaeigu. Samræmd hófleg gjaldskrá verður tekin upp í mismunandi verð og álagsflokkum eftir tegund og eðli svæða. Greitt verður í samræmi við fjölda ferðamanna sem skráðir eru í ferðir þangað. Slík gjöld eru nú þegar rúkkud á mörgum stöðum t.d. í Landmannalaugum. Gjöldin eru felld inn í verð til gesta á vegum ferðapjónustuaðila og skilar sér beint til svæða. Með því að fella gjaldið inn í verð til gesta/farþega er komist hjá því að setja upp gjaldskýli og innheimtu á staðnum.
- Heimilt verði að innheimta bílastæðagjöld/önnur þjónustugjöld hjá öðrum gestum á eigin vegum einsog nú er kveðið á um í lögum. Gjöldin skila sér beint til svæða.

Slík aðstöðugjöld skila sér beint í rekstur og viðhald svæða og hækka um leið þjónustustig með ráðningu fleiri landvarða, aukinni umsjón og eftirliti, þrifum, snjómokstri, söndum, öðrum öryggisatriðum o.sfrv. Með þessu fæst einnig mjög mikilvæg yfirsýn yfir starfsemi og landnotkun innan svæðanna sem er nauðsynleg fyrir alla áætlanagerð og stefnumótun til framtíðar.

Tekjur af því sem að framan greinir renni beint til hvers svæðis í samræmi við fjölda gesta. Þessu til viðbótar verði komið á fót miðlægum sjóði/Framkvæmdasjóði ferðamannastaða í umsjón Ferðamálastofu og Umhverfisráðuneytis:

Til að styrkja stærri uppbyggingarverkefni, sértæk verkefni, jaðarsvæði og þróun nýrra áfangastaða ásamt öryggismálum.

Í þann sjóð verður innheimt með:

- Gistináttgjaldi.
- Umhverfisgjaldi á bílaleigubíla.

Með gistináttgjaldi árinu 2012 varð til skilgreindur tekjustofn sem hefur nýst til góðra verka á fjölsóttum ferðamannastöðum. Laga má þá einföldu vankanta sem bent hefur verið í útfærslu gistináttgjaldsins.

Gjald á bílaleigubíla sem felld verður inn í leiguna er rökrétt viðbót þar sem fjölgun bílaleigubíla á undanförunum árum hefur verið gríðarleg og í beinu hlutfalli við fjölgun ferðamanna. Fjölgun bílaleigubíla hefur aukið umferð á vegum og álag á alla ferðamannastaði. Samkvæmt könnun sem gerð var sumarið 2014 á Þingvöllum, komu örlítið fleiri erlendir ferðamenn til Þingvalla á bílaleigubílum (40%) en hópferðabílum (38%). Bílaleigubílar fylla öll bílastæði í þjóðgarðinum á Þingvöllum stórann hluta ársins. Með slíku gjaldi má einnig styðja við Landsbjörg og öryggismál ferðamanna. Undanfarin ár hefur verkefnum á vegum björgunarsveita fjölgað gríðarlega og þar eru útköll vegna bílaleigubíla með erlenda ferðamenn óteljandi. Það er augljóst að bílaleigur sem eru hluti af ferðapjónustunni hafa jafn mikla skyldu til að leggja til uppbyggingar innviða einsog gistihúsaeigendur sem þurfa að bæta gistináttgjaldi á sig.

Að lokum.

Það er meginregla hjá þjóðum sem reka þjóðgarða og friðlýst svæði um allan heim að innheimta gjöld af þeim gestum sem heimsækja slík svæði og fyrirtækjum sem nýta slík svæði. Á Nýja-Sjálandi borga þeir aðilar gjald sem selja þjónustu innan slíkra svæða en almenningur greiðir ekki fyrir aðgengi að þjóðgörðum og friðlýstum svæðum. Hjá þjóðgarðastofnun Bandaríkjanna og Kanada er greiddur aðgangseyrir í flesta þjóðgarða. Hjá öllum þessum þjóðum er ferðaþjónustufyrirtæki starfsleyfisskyld innan þjóðgarða. Fyrirtækin lúta kröfum og reglum en samhliða eru innheimt gjöld fyrir afnot ferðaþjónustu af svæðum í opinberri eigu. Ef viðskiptataækifærin snúast um takmarkaða auðlind eru þau boðin út. Meginatriðið er að ferðaþjónustuaðilar sem nýta svæðin í viðskiptalegum tilgangi geri samninga við yfirvöld um afnot af þjóðgörðum og friðlýstum svæðum í opinberri eigu og greiða fyrir.

Það er von okkar að með þeirri umræðu og vinnu sem verið hefur undanfarin misseri náist sátt um skilvirkt og gegnsætt kerfi sem skilar fjármagni til þjónustu og uppbyggingar á ferðamannastöðum landsins.

Þingvallanefnd hefur ekki fjallað um þessa umsögn.

Virðingarfyllt
Ólafur Örn Haraldsson þjóðgarðsvörður á Þingvöllum
Einar Á.E.Sæmundsen fræðslufulltrúi.

20. febrúar 2015

Til nefndasviðs Alþingis.

Óskað var umsagnar Þjóðminjasafns Íslands um frumvarp til laga um náttúrupassa (heildarlög), 455. mál.

Um allt land eru merkar menningarminjar, sem eru mikilvægur hluti þess umhverfis sem er að finna í náttúru Íslands.

Í 4. gr. frumvarps til laga um náttúrupassa er tilgreint að "Allir ferðamannastaðir í eigu eða umsjón opinberra aðila eiga sjálfkrafa aðild að náttúrupassa." Undirstrika þarf að menningarminjar eru hluti af umhverfi náttúru Íslands, enda hafa þeir aðdráttarafli fyrir ferðamenn vegna sögu þeirra og minjagildis. Því er mikilvægt að menningarminjar séu taldar til ferðamannastaða sem eiga aðild að náttúrupassa. Í húsasafni Þjóðminjasafns Íslands er að finna yfir 40 hús sem eru í opinberri eigu og varðveitt eru vegna menningarsögulegs mikilvægis þeirra. Um er að ræða friðaðar þjóðminjar í umhverfinu (<http://www.thjodminjasafn.is/minjar-og-rannsoknir/husasafn/>). Þess má geta að til stendur að tilnefna hluta þessara sögustaða á heimsminjaskrá UNESCO (sjá www.heimsminjar.is). Þar er veitt þjónusta til gesta, m.a. leiðsögn og aðgengi að húsunum, og sýningum sem þar hafa verið settar upp. Oftar en ekki er um að ræða samstarf við sveitarfélögin varðandi rekstur safna í húsunum og svæðunum, s.s. að Glaumbæ í Skagafirði, í Laufási í Eyjafirði og á Grenjaðarstað. Sum húsanna eru staðsett í markverðu menningarlandslagi, s.s. Þverá í Laxárdal, Núpsstaður og Keldur á Rangárvöllum. Gera verður ráð fyrir að áfram verði greiddur aðgangseyrir að þessum stöðum vegna þeirrar þjónustu sem þar er veitt.

Allir þessir opinberu staðir eru mikilvægir viðkomustaðir ferðamanna þar sem gera verður ráð fyrir vandaðri uppbyggingu innviða. Flestir eru áfangastaðir leiða sem tengjast öðrum náttúruperlum. Áriðandi er að gæði séu höfð að leiðarljósi við uppbyggingu hvers kyns innviða og að mannvirki hæfi viðkomandi umhverfi (sjá Menningarstefnu í mannvirkjagerð (<http://www.menntamalaraduneyti.is/frettir/forsidugreinar/nr/8144>)). Til verndunar viðkvæmu umhverfi og menningarminjum þarf að huga því að dreifa álagi af völdum ferðamanna með skipulagðri stýringu, s.s. með merkingum, staðsetningu þjónustu og stígagerð.

Þar sem markmið lagafrumvarpsins er að stuðla að verndun náttúru Íslands er umhugsunarvert hvort ekki væri rétt að Umhverfisstofnun annaðist umsýslu náttúrupassans og í því skyni yrði landvarsla eflað samhliða eftirliti. Þannig megi ná markmiðum um umhverfis- og menningarminjavernd í náttúru Íslands í ríkara mæli. Skoða þarf hvernig samstarf við Minjastofnun Íslands yrði háttað, sem fer með lögbundið hlutverk á sviði varðveislu menningarminja. Til þess að heildarsýn megi nást í þessum málaflokki er mikilvægt að lög um náttúrupassa séu í samræmi við lög um náttúru- og menningarminjavernd, sem og gæði uppbyggingar innviða, þannig að ná megi markmiðum

um sjálfbærni á sviði ferðaþjónustu. Þar fari saman verndun og nýting til farsællar framþróunar á því sviði sem og atvinnugreinarinnar sjálfrar.

Huga þarf að því með skipulegum hætti hvernig frumvarp til laga um náttúrupassa geti orðið til þess að dreifa betur álagi ferðamanna um landið og þannig minnka áníðslu á viðkvæm svæði í því skyni að markmið um verndun náttúru Íslands náist í reynd.

Virðingarfyllst f.h. Þjóðminjasafns Íslands,
Margrét Hallgrímsdóttir
Þjóðminjavörður