

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.

Fagráð um öryggismál ferðamanna.

Ráðherra skipar sex fulltrúa í fagráð 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 ríkissjóð 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.