

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 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 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 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

⁶ http://www.tillyaxtverket.se/sidhuvud/englishpages/tourismindustrivissuesandstatistics/accommodationstatistics.4_21099e4211fdb8c87b800017704.html

⁷ http://tilastokeskus.fi/til/matk/2014/10/matk_2014_10_2014-12-18_tau_004_en.html

⁸ <http://www.statbank.dk/statbank5a/selectvarval/saveselections.asp>

⁹ <http://www.cbs.nl/en-GB/menu/themas/vrije-tijd-cultuur/cijfers/extra/gasten-en-overnachtingen-per-accommodatietype.htm>

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

¹¹ http://stats.govt.nz/browse_for_stats/industry_sectors/accommodation

¹² <http://www.ferdamalastofa.is/is/totur-og-utgafur/kannanir-og-rannsoeknir/ferdavenjur-islendinga>

¹³ 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 nágildandi 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. Gistináttgald/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.

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). Ylraekt rísómátískra sprota. *Ferðþjónusta í nýju ljósi. Ritið*, 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 gistináttgjald (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 umsóknnum 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 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

Fullyrt 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 verði 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.