



## 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 ferðaþjónustunnar. 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