

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 menningasögulegum 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 menningasögulegum 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.

Í fylgiskjali I má finna umsögn Landverndar við frumvarp til laga um náttúrupassa.

## SAMANTEKT

Landvernd leggur áherslu á að lögín setji skýran ramma sem:

- a) tryggi að rannsóknir og mat á ástandi lands liggi til grundvallar allri stefnumörkun og forgangsroðun 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 aðdráttarafli 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 ferðapjónustunnar 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 frummælendur<sup>1</sup> 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 samtakanna<sup>2</sup>.
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

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

<sup>2</sup> <http://landvernd.is/Sidur/ID/5963/Fvrrilestur-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 bvaaja upp og hvar ekki. Jafnframt er markmið þessara laga að tryggja að uppbyggingu innviða bvaai á rannsóknum, gæðaeftirliti 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, gæðaeftirlit framkvæmda og vöktun áhrifa. Í áætluninni skal skilgreina stefnu um á hvaða ferðamannaleiðum, ferðamannastöðum og ferðamannasvæðum skuli stefnt að uppbyggingu og viðhaldi innviða og hvar eigi ekki að bvaaja upp innviði og skilgreina þá stefnu við uppbyggingu 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 breytingatillögur 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 stýrindu ferðamanna á svæðum þar sem innviðir verða ekki bvaaðir 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 einnig 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.

## Fylgiskjal I. Umsögn Landverndar við frumvarp til laga um náttúrupassa.

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, 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.

### 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 réttshafa, 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 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 fyrir 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 almennaréttinum, 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 almennarétt 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 heyrar. 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 hérlandis 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 gjaldtöku 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 gjaldtökuleiðir. 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 gjaldtöku landeigenda á einstaka ferðamannastöðum***

Með frumvarpinu er hvergi girt fyrir þann möguleika landeigenda að hefja eigin gjaldtöku 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 gjaldtöku 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 gjaldtökuleið.

## **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 viðamikið 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 ferðapjónustu 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 veða 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 ferðapjónustunnar, 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 þarfræðingur 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 ferðapjónustunnar 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 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 rannsóknnum 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 tryggð 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 ferðapjónustu og fjölda ferðamanna á Íslandi, sjáum við nú mun meira álag á ferðamannastaðum. 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 ferðapjónustunnar sjálfrar til að takast á við þetta viðfangsefni. Það er jafnframt sanngjörn og eðlileg krafa að hluti skatttekna af ferðapjónustu 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 ferðapjónustu 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 ferðapjónustu 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 bættu 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 ferðapjónustu 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 þjónustu 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 stóraták í rannsóknum á áhrifum ferðamennsku á náttúru og samfélag, ekki síst á þolmörk vistkerfa. Þetta er grundvöllur nauðsynlegrar þarfagreiningar og forgangsröðunar 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 frjálsa 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 ferðapjónustunnar. 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 útivistarféлага (SAMÚT) – Útivist