

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

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

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

Skilgreining á ferðamannastað og afmörkun gjaldtökusvæða

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

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

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

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

Almannaréttur

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

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

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

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

Almannagæði

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

Hvað má gera á gjaldtökusvæðunum?

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

² Spurningar & svör um náttúrupassa:

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

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

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

„Þeir greiði sem njóti“

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

Stýring á dreifingu ferðamanna

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

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

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

Gestrisni Íslendinga er auðlind ferðaþjónustunnar

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

Eftirlit og innheimta

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

Aðrar leiðir til öflunar tekna

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

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

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

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