

Nefndasvið Alþingis,  
Atvinnuveganefnd  
Umhverfis- og samgöngunefnd  
Alþingi v/Austurvöll  
150 REYKJAVÍK

Garðabær, 24. febrúar 2015  
2015020011/42-1-1  
TB  
jgo/tb

### **Frumvarp til laga um náttúrupassa, 455. mál,**

Vísað er til tölvupósts/bréfs frá atvinnuveganefnd Alþingis, dags. 6. febrúar sl., þar sem óskað er eftir umsögn Náttúrufræðistofnunar Íslands um frumvarp til laga um náttúrupassa, 455. mál.

Náttúrufræðistofnun hefur það hlutverk að skrá, varðveita, flokka og kortleggja lífríki og jarðminjar landsins og veita stjórnvöldum, fyrirtækjum og almenningi fræðslu og ráðgjöf um náttúru landsins þ.m.t. um hóflega landnýtingu og verndargildi náttúruminja. Til að geta sinnt þessu hlutverki er stofnuninni heimil frjáls för um landið. Hlutverk stofnunarinnar snýr almennt ekki að því að veita ráðgjöf um skattlagningu eða gjaldtöku nema hún snúi beint að starfsemi stofnunarinnar eða sé líkleg til að hafa bein eða óbein áhrif á landnýtingu/náttúruna. Nægir hér að nefna sem dæmi styrki/fjárframlög til að grafa framræsluskurði, styrki til skógræktar og náttúruverndar. Að mat Náttúrufræðistofnunar er frumvarp til laga um náttúrupassa nátengt stýringu á för um landið og með þeim hætti getur það haft bæði bein áhrif á vernd og nýtingu og verið viðhorfsmótandi hvað snertir sýn á náttúruna og sameiginlega ábyrgð þar að lútandi. Á grundvelli hlutverks stofnunarinnar og framangreindra sjónarmiða er umsögn þessi veitt.

Í III kafla laga um náttúruvernd nr. 44/1999, Almennaréttur, umgengni og útivist, segir í 12. gr. um *Réttindi og skyldur almennings*. *Almenningi er heimil för um landið og dvöl þar í lögmætum tilgangi. Öllum er skylt að ganga vel um náttúru landsins og sýna ýrtrustu varúð þannig að henni verði ekki spillt.* Almennaréttur er grundvallarréttur íbúa landsins sem gerir þjóðinni kleift að njóta náttúru landsins með eðlilegum hætti. Almennarétturinn er samgróinn íslenskri og norrænni menningu, en er alls ekki til staðar í mjög mörgum þjóðríkum heims utan Norðurlanda. Frelsi til að ferðast um landið hefur leitt til þess, í lang flestum tilfellum, að almennt er gengið vel um landið og fólk gerir sér að öllu jöfnu grein fyrir að þessum rétti fylgja skyldur þó oft megi ýmislegt betur fara.

Hugmyndin um náttúrupassa verður til vegna ágengni á náttúru landsins vegna mikillar fjölgunar ferðamanna á síðustu árum. Þessi fjölgun er fyrst og fremst vegna komu erlendra ferðamanna til landsins. Ferðamönnum er beint til landsins af ríkinu, t.d. í kynningarátökum,

og af ótal fyrirtækjum sem hafa af því tekjur og er ferðapjónusta orðin ein stærsta atvinnugrein landsins. Ef **allir** Íslendingar tækju sig til og ferðuðust um landið á einu og sama sumrinu, sem er ólíklegt, myndi það svara til heildarfjölda ferðamanna á ári fyrir meira en áratug síðan. Það eru því ekki íbúar landsins sem eru að valda þeirri eyðileggingu og þeirri miklu þörf sem er fyrir að bæta innviði á ferðamannastöðum þó þjóðin eigi þar hlut að máli.

Markmið laga um náttúrupassa er að afla tekna og um leið stuðla að verndun náttúru Íslands með nauðsynlegri uppbyggingu og styðja við öryggismál ferðamanna. Það skal tekið fram að Náttúrufræðistofnun telur löngu tímabært að setja fé í að bæta umgengni um náttúru landsins og aðstöðu á fjölmönnum ferðamannastöðum, sjá einnig meðfylgjandi umsögn.

Að mati Náttúrufræðistofnunar er það einkennilegt að með frumvarpi um náttúrupassa, er alfarið vikið frá svokallaðri nytjagreiðslureglu, sem byggir á því að þeir sem nýta náttúruauðlindir sér til ávinnings greiði þann kostnað sem fellur til við verndun og viðhald þessara auðlindar, og/eða „mengunarbótareglu“, það er að sá sem mengar borgi. Í þessu tilfelli er lagt sérstakt gjald á almenning í landinu og hann „látinn“ borga fyrir áníðslu á náttúru landsins vegna annarra ef svo má að orði komast. Rétt er að geta þessi að í raun er ekki verið að skylda fólk til að kaupa náttúrupassa nema það ætli að heimsækja tiltekna ferðamannastaði sem skilgreindir eru samkvæmt öðrum lögum, sem á núverandi stundu eru ekki samþykkt (sjá frumvarp til laga **um landsáætlun um uppbyggingu innviða fyrir ferðamenn til verndar náttúru- og menningarsögulegum minjum** og fjallað er um nánar í meðfylgjandi umsögn til umhverfis- og samgöngunefndar Alþingis). Þetta þýðir að þeir sem ekki kaupa náttúrupassa taka ekki þátt í uppbyggingu ferðamannastaða, en á móti er ferðafrelsi þeirra heft. Þeir eiga á hættu að verða sektaðir um 15.000 kr. ef þeir eru náttúrupassalausir á umræddum ferðamannastöðum. Þeir sem velja að borga fyrir náttúrupassa borga í raun ekki aðeins fyrir þá staði sem þeir heimsækja heldur líka fyrir aðra staði hvort sem þeir eru í ríkiseign, þjóðlenda eða í einkaeign (sjá einnig umfjöllun um ferðamannastaði síðar).

Í raun er verið að hefta almannaréttinn, fækka þeim stöðum sem fólk hugsanlega vill heimsækja, og látið greiða fyrir réttinn. Að mati Náttúrufræðistofnunar gegnir allt öðru máli ef ferðamenn eru almennt krafðir um gjald vegna veittrar þjónustu eða að hluti af tekjum ríkisins af ferðamönnum (virðisaukaskattur, gistináttgjöld eða annað þ.h.) væru nýttar í sama tilgangi og hugsanlegar tekjur vegna náttúrupassa. Með þessum hætti er almenningur ekki látinn greiða fyrir ágang sem er ekki af hans völdum en áfram greitt úr sameiginlegum sjóðum til náttúruverndar og ferðapjónustu eins og rétt þykir hverju sinni. Hafa ber í huga að tugir fyrirtækja og einstaklinga hafa miklar tekjur af ferðapjónustu og vandséð með hvaða hætti það má færa rök fyrir því að almenningur greiði fyrir útgerð fyrirtækja á ákveðnum ferðamannastöðum. Hér hlýtur einfaldlega að vera réttast að þeir borgi sem þurfa tiltekna þjónustu og óþarfi að blanda saman almannarétti og greiðslu fyrir hann. Náttúruvernd á ekki að vera ólík öðrum þáttum í þjóðfélaginu, sumt er greitt úr sameiginlegum sjóðum, annað er greitt með þjónustugjöldum þegar þjónusta er þegin.

Að blanda saman gjaldtöku, náttúrupassa og almannarétti er fyrsta skrefið til að eyðileggja sameiginlega sýn á náttúru landsins. Að taka gjald fyrir veitta þjónustu sem ferðamenn þurfa hverju sinni gerir það hins vegar ekki. Náttúrufræðistofnun telur hugmynd um náttúrupassa ranga nálgun við lausn á vandamáli og í andstöðu við almannarétt laga um náttúruvernd. Reynt er að tengja náttúrupassa við skilgreinda ferðamannastaði sem ýmist eru ferðamannstaðir í eigu ríkisins eða annarra sem geta sótt um aðild að náttúrupassa. Engin

vissa er fyrir því hvernig þessir ferðamannaþingir verða skilgreindir í framtíðinni. Við þetta fyrirkomulag vakna ýmsar spurningar. Eiga t. d. Jón og Gunna, hinn almenni borgari, hugsanlega að greiða Sigga og Möggu, eigendum jarðarinnar Ferðamannaþingur, gjald vegna þess að Antonio og Barbarella vilja skoða eitthvað á jörðinni þeirra. Á einstaklingur sem á sumarhúsi á sunnanverðu Snæfellsnesi, utan þjóðgarðs og friðlanda, að greiða fyrir náttúrupassa ef hann vill aka að Hellissandi í gegnum þjóðgarð, þótt hann hafi ekki í hyggju að stoppa í þjóðgarðinum? Verða eftirlitsmenn og sekta einstaklinga fyrir að aka á þjóðvegum landsins, sem liggja um þjóðgarða/ferðamannaþingi? Náttúrupassa kerfið virðist flókið, það mismunar (þeir sem ekki kaupa náttúrupassa borga t. d. ekkert), ógagnsætt, kostnaðarsamt og í andstöðu við almennarétt.

Virðingarfyllt

Jón Gunnar Ottósson  
forstjóri

Trausti Baldursson

Meðf: Umsögn Náttúrufræðistofnunar Íslands til umhverfis- og samgöngunefndar Alþingis, dags. 24. febrúar sl., um frumvarp til laga um landsáætlun um uppbyggingu innviða fyrir ferðamenn til verndar náttúru- og menningarsögulegum minjum, 427. mál.

Nefndasvið Alþingis,  
Umhverfis- og samgöngunefnd  
Alþingi v/Austurvöll  
150 REYKJAVÍK

Garðabær, 24. febrúar 2015  
2015020013/42-1-1  
TB  
jgo/tb

**Frumvarp til laga um landsáætlun um uppbyggingu innviða fyrir ferðamenn til verndar náttúru- og menningarsögulegum minjum, 427. mál.**

Vísað er til bréfs/tölvupósts frá umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis, dags. 9. febrúar sl., þar sem óskað er eftir umsögn Náttúrufræðistofnunar Íslands um frumvarp til laga um landsáætlun um uppbyggingu innviða fyrir ferðamenn til verndar náttúru- og menningarsögulegum minjum, 427. mál.

Löngu er orðið tímabært að gera áætlun um viðbrögð við auknu álagi á náttúru landsins vegna ferðamanna og ber að fagna viljanum til þess. Í greinargerð með framangreindu frumvarpi er ágætlega rakið hvers vegna það er sett fram og til hvaða þátta í náttúru- og menningarminjavernd, íslenskra laga og alþjóðasamninga, þurfi að taka tillit til við framkvæmd væntanlegra laga. Veikleikar frumvarpsins eru hins vegar hrópanði og á það bæði við um fjármögnun og hlutverk einstakra aðila (stofnana, sveitarfélaga, fyrirtækja o.fl.) við framkvæmd væntanlegra laga.

Í 3., 4. og 5. gr. frumvarpsins er fjallað gerð landsáætlunar til 12. ára, þriggja ára verkefnaáætlunar og hlutverk verkefnisstjórnar og samsetningu hennar. Í umsögn efnahags- og fjármálaráðuneytisins um framvarpið segir m.a.: "*Gera má ráð fyrir að ráða þurfi einn starfsmann til að starfa fyrir verkefnisstjórnina og sinna öðrum verkefnum sem gerð landsáætlunar felur í sér, svo sem skipulagi samráðs, samningagerð og eftirliti með framkvæmd samninga, og er áætlaður kostnaður vegna þess 9,5 m.kr. Hins vegar er ekki gert ráð fyrir að greidd verði þóknun til þeirra sem sitja í nefndinni, fyrir utan mögulega nefndarlaun fyrir formann nefndarinnar sem skipaður er án tilnefningar. Að auki má ætla að til falli einhver rekstrarkostnaður hjá umhverfis- og auðlindaráðuneytinu í tengslum við þetta starf en sá kostnaður ætti að vera óverulegur". Náttúrufræðistofnun er undrandi yfir þessari greiningu. Í fyrsta lagi er verið að segja að þær stofnanir, fyrirtæki eða félagasamtök sem eiga að leggja til einstaklinga í verkefnisstjórn eigi að gera það ríkinu (og fyrirtækjum í ferðaþjónustu?) að kostnaðarlausu þ.e. ef ekki er um ríkisfyrirtæki að ræða og/eða að ríkisstofnanir og aðrir eigi að taka fólk úr öðrum störfum eða auka vinnuálag þess? Hvað eiga þeir sem sitja í verkefnisstjórn og bakhjarlar þeirra að gera, eingöngu að sitja fundi? Er það virkilega svo að það eigi að skipuleggja verkefni af þeirri stærðargráðu sem hér um ræðir með þessum hætti árið 2015? Náttúrufræðistofnun er t.d. ekki ljóst hvort hún hafi eða komi til með*



að hafa hlutverki að gegna samkvæmt lögnum. Stofnunin telur líklegt að hún þurfi að leggja eitthvað af mörkum og ef það er rétt ályktað hvers vegna er það þá ekki tekið fram? Og þá einnig hvernig stofnunin eigi að fjármagna þá vinnu?

Í frumvarpinu er ítrekað bæði í lagatexta og greinargerð að leggja skuli til grundvallar vernd náttúru- og menningarsögulegra minja og viðmið um sjálfbæra nýtingu. Til dæmis segir í greinargerð: *"Það er því afar mikilvægt að stjórnvöld móti skýra stefnu um nýtingu ferðaþjónustunnar á náttúru landsins og menningarlandslags og skipulag þeirra aðgerða sem ráðast þarf í. Mikilvægt er að áætlanir og framkvæmdir á grundvelli þeirra séu byggðar á vandaðri greiningu og rannsóknum og unnar af varkárni og virðingu fyrir viðkvæmri náttúru landsins"*. Í frumvarpinu er hins vegar ekki gert ráð fyrir neinu fjarmagni til að vinna framangreinda vinnu. Hver eru viðmiðin? Vissulega er til mikið af upplýsingum sem hægt er að nota við framangreint og ýmislegt sem stofnanir gera sem falla að verkefninu. En það er einfaldlega þannig að í hverju verkefni þarf að laga fyrirbyggjandi upplýsingar að þeim verkefnum/þáttum sem unnið er að hverju sinni. Ekki er víst að ferðaþjónustufyrirtæki leggi áherslu á það sama og Umhverfisstofnun svo dæmi sé tekið. Úttektir t.d. í tengslum við vernd dýrategunda og/eða gróðurs sem nota á í tengslum við stýringu á ferðamönnum á tilteknum svæðum verða ekki settar fram nema í samhengi við áform um skipulag og landnýtingu.

Í raun og veru hefur framangreind landsáætlun engan fjárhagslegan grundvöll eins og fjármálaráðuneytið bendir á þar sem gert er ráð fyrir að afgreiða hana sem tillögu til þingsályktunar. Í greinargerð efnahags- og fjármálaráðuneytisins segir (feitletrun Náttúrufræðistofnun): *"Slíkt fyrirkomulag felur því í sér að áform í samþykktum þingsályktunartillögum samrýmast í mörgum tilvikum ekki fjárlögum og lögbundinni langtímaáætlun í ríkisfjármálum þar sem forgangsröðun og stefna Alþingis í öflun og ráðstöfun opinberra fjármuna birtist. Þrátt fyrir þessa ábendingu telur fjármála- og efnahagsráðuneytið að það verði afar gagnlegt fyrir áætlanagerð um ríkisfjármálin að fram komi stefnumörkun um innviðaverkefni í þágu ferðaþjónustu og að til verði langtímaáætlun um helstu verkefni, æskilega forgangsröðun þeirra, fjárþörf og kostnaðargreiningar. Ábendingin lýtur fyrst og fremst að því að reynslan sýnir að óraunhæft kunni að vera að haga framsetningu slíkrar áætlunar líkt og þar komi fram áformaðar fjárveitingar til málaflokksins í heild sinni jafnt sem einstakra verkefna mörg ár fram í tímann. **Fremur þyrfti að haga framsetningu þannig að hún feli í sér kortlagningu svæða og verkefna, forgangsröðun, tímaáætlanir og mat á umfangi sem hægt verði að styðjast við í undirbúningi og ákvarðanatöku fjárlaga og langtímaáætlunar í ríkisfjármálum "**.*

Í umsögn umhverfis- og auðlindaráðuneytisins um frumvarpið kemur í raun ekki fram hver kostnaður af samþykkt frumvarpsins gæti orðið fyrir sveitarfélög en þar kemur eftirfarandi fram: *"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"*. Hér er ekki tekið fram hvaða trygga fjármagn það er sem gert er ráð fyrir en landsáætlun er aðeins tillaga til þingsályktunar, sbr. umsögn efnahags- og fjármálaráðuneytisins, og frumvarp um náttúrupassa hefur ekki verið samþykkt ef verið er að vísa til þess fjármagns (náttúrupassi kemur ekki fyrir í lagatexta frumvarpsins). Rétt er að



benda á að ekki er skylda að kaupa náttúrupassa samkvæmt því frumvarpi nema viðkomandi einstaklingur ætli að heimsækja ferðamannastað sem skilgreindur hefur verið.

Efnahags- og fjármálaráðuneytið gerir ráð fyrir að útgjöld ríkisjóðs kunni að aukast um 9,5 m.kr. þ.e. starf eins starfsmanns verkefnisstjórnar og gert er ráð fyrir einhverjum auknum rekstrarkostnaði umhverfis- og auðlindaráðuneytisins. Af einhverjum ástæðum er ekki minnst á annan kostnað t.d. þeirra ríkisstofnana sem þurfa væntanlega að koma að verkefninu með einum eða öðrum hætti.

Að mati Náttúrufræðistofnunar þarf að skoða sérstaklega hvaða þýðingu það hefur ef ferðamannastaðir eru skilgreindir í landsáætlun og samþykktir sem slíkir skv. tillögu til þingsályktunar, án þess þó að fjármagni sé veitt til þeirra á fjárlögum. Er þá um eiginlegan ferðamannstað að ræða í skilningi laga um náttúrupassa? Ef svo er þá væri hægt að setja ótakmarkaðan fjölda staða, svæða, leiða á landsáætlun og fjölga þar með þeim stöðum á landinu þar sem greiða þarf fyrir almannarétt.

Virðingarfyllst

Jón Gunnar Ottósson  
forstjóri

Trausti Baldursson

Meðf: Umsögn Náttúrufræðistofnunar Íslands til atvinnuveganendar Alþingis, dags. 24. febrúar, um frumvarp til laga um náttúrupassa, 455. mál.

