



Nefndasvið Alþingis
Atvinnuveganefnd
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 25. febrúar 2015

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um Náttúrupassa (þingskjal 699 – 455. mál)

Með tölvupósti sendur 26. janúar 2015 hefur Ferðamálastofu borist til umsagnar frumvarp til laga um náttúrupassa. Í frumvarpinu er kveðið á um útgáfu náttúrupassa, í því skyni að stuðla að verndun náttúru Íslands með nauðsynlegri uppbyggingu, viðhaldi og verndun ferðamannastaða svo og að styðja við málefni er tengjast öryggismálum ferðamanna. Ferðamálastofa þakkar fyrir veittan frest á skilum.

Almenn umsögn:

Ferðamálastofa fagnar þeirri umræðu sem átt hefur sér stað á undanförunum misserum um nauðsyn þess að standa betur að fjármögnun uppbyggingar á ferðamannastöðum og þeirri vinnu sem lögð hefur verið í það lagafrumvarp sem nú liggur fyrir til umfjöllunar í Atvinnuveganefnd Alþingis.

Áréttað er mikilvægi þess að tryggja stöðuga langtímafjármögnun til verkefna á þeim sviðum ferðapjónustunnar sem hér liggja undir, þannig að aðstæður skapist til að móta og fylgja eftir langtímasýn um uppbyggingu, viðhald og aðgengi að ferðamannastöðum í náttúru Íslands. Minnt er á að talsverðu fé hefur verið varið til þessara mála á undanförunum tveimur árum eða samtals 1.132 mkr., en að skort hefur á að unnt sé að skipuleggja nýtingu þessara fjármuna til langs tíma eða byggja ákvarðanatöku um einstakar framkvæmdir á heildstæðri stefnumörkun málaflokksins. Þannig má segja að staðan núna sé sú að flöskuháls uppbyggingar sé ekki einvörðungu fjárskortur – þó að seint verði vanmetið mikilvægi þess að tryggja ásættanlega fjármögnun til uppbyggingar til frambúðar – heldur felast ekki síðri hindranir í skorti á skipulagi, stefnumörkun og langtímaáætlanagerð. Aðkallandi er að úr þessu verði bætt.

Skv. frumvarpi því, sem hér er til umsagnar, er Ferðamálastofu falin öll umsýsla með náttúrupassa. Þar af leiðir að þær athugasemdir sem hér fara á eftir lúta flestar að þáttum sem varða umsýsluna, enda Ferðamálastofu umhugað að geta sinnt þeim verkefnum faglega og með sóma sem undir hana munu heyra á þessu sviði. Í því samhengi telur stofnunin rétt að lýsa yfir áhyggjum sínum af þeim





takmörkuðu fjármögnunarmöguleikum til umsýslunnar sem kveðið er á um í frumvarpinu. Ljóst er að útgáfu á náttúrupassa og eftirliti með því að ákvæðum

laga sé fylgt fylgir margvíslegur kostnaður, en auk þess fer ekki hjá því að talverðu fé þurfi að veita til kynningarmála, ef markmið um tekjur og þátttöku eiga að ná fram að ganga. Ferðamálastofa telur brýnt að vandleg umræða fari fram um þessi mál og að stofnuninni verði gefið færi á að leita einfaldra og skilvirkra lausna innan þess ramma sem væntanleg lagasetning kveður á um.

Vísað er í skýrslu, sem Ferðamálastofa fól ráðgjafastofunni Alta að vinna árið 2013

(http://www.ferdamalastofa.is/static/files/ferdamalastofa/tolur_utgafur/Skyrsur/fiarmognun_ferdamannastada.pdf.) Í henni voru ýmsar leiðir til fjármögnunar skoðaðar og metnar. Bent var á ýmsar spurningar sem upptaka svk. náttúrupassa gæti kveikt og sem mikilvægt væri að leita svara við áður en til útgáfu slíks passa kæmi. Jafnframt var bent á að engin fjármögnunarleið væri gallalaus, eða gæti tryggt endanlegt jafnræði og sátt meðal allra hagsmunaaðila.

Það er mikilvægt að það fyrirkomulag sem á endanum verður ákveðið í þessum efnun verði einfalt, stöðugt og skilvirkt, en jafnframt þarf að huga vandlega að þeim markmiðum, sem liggja að baki þeirri fjármögnunarleið sem valin er. Á það skal bent að gjaldtaka á ferðamannastöðum getur bæði þjónað þeim tilgangi að afla fjár til nauðsynlegra verkefna á sviði uppbyggingar, en jafnframt gagnast í víðtækari stefnumörkun um aðgangsstýringu, dreifingu ferðamanna og framtíðarsýnar fyrir atvinnugreinina.

Athugasemdir Ferðamálastofu um einstakar greinar frumvarpsins:

2. gr. Náttúrupassi:

Í 2. mgr. 2. gr. er kveðið á um að gjald fyrir náttúrupassann sé 1.500 krónur. Samkvæmt frumvarpinu er um gjald að ræða en ekki skatt og því er það mat Ferðamálastofu að gjaldið skuli ákveðið í reglugerð en ekki lögbundið eins og frumvarpið gerir ráð fyrir. Kannanir benda til að erlendir ferðamenn eru tilbúnir til að greiða hærra verð fyrir náttúrupassa en frumvarpið gerir ráð fyrir. Bent er á að mun hentugra er að kveða á um fjárhæðina í reglugerð þar sem auðveldara er að breyta reglugerð til hækkunar eða lækkunar gjalds en að fara í gegnum lagabreytingaferlið.

Tillaga að breytingu á 2. mgr. 2. gr. er svohljóðandi:

„Gjald fyrir náttúrupassa skal ákveðið í reglugerð og gildir hann í þrjú ár.“

3. gr. Umsýsla og innheimta gjalds fyrir Náttúrupassa:

Í 2. málslíð 2. mgr. 3. gr. er kveðið á um að skila skuli innheimtu gjaldi fyrir náttúrupassa mánaðarlega og eigi síðar en 15. dag næsta almanaks mánaðar. Ferðamálastofa leggur til að skilafresturinn verði lengdur í þrjú mánuði. Líkur





eru á að mánaðarskil, eins og frumvarpið kveður á um, krefjist meiri umsýslu en efni standa til og telja má að þriggja mánaða frestur nægi til að ákvæðið nái tilgangi sínum.

Það er mat Ferðamálastofu að rétt sé að e. liður 11. gr. frumvarpsins færist undir 3. gr. Þar sem ákvæðið varðar umsýslu Ferðamálastofu með náttúrupassanum og tengist umsýslu Framkvæmdasjóðs ferðamannastaða ekki með neinum hætti þá er rétt að ákvæðið heyri undir lögum um náttúrupassa en ekki lögum um framkvæmdasjóð ferðamannastaða.

Eins og fram kemur hér að ofan telur Ferðamálastofa rétt að lýsa yfir áhyggjum sínum af þeim takmörkuðu fjármögnunarmöguleikum til umsýslunnar sem kveðið er á um í frumvarpinu. Ljóst er að útgáfu á náttúrupassa og eftirliti með því að ákvæðum laga sé fylgt fylgir margvíslegur kostnaður, en auk þess fer ekki hjá því að talsverðu fé þurfi að veita til kynningarmála, ef markmið um tekjur og þátttöku eiga að ná fram að ganga. Því telur Ferðamálastofa rétt að 3,5% hlutfallstalan í e. lið 11. gr. verði endurskoðuð.

Tillögur að breytingum eru svohljóðandi:

Í 2. málslíð 2. mgr. 3. gr. falli út orðið „mánaðarlega“ og í staðinn komi orðin „á þriggja mánaða fresti“.

Að e. liður 11. gr. færist undir 3. gr. og verði ný 3. málsgrein svohljóðandi: „Ferðamálastofa skal fyrir 1. febrúar ár hvert gera áætlun um kostnað við umsjón og rekstur náttúrupassa á næsta ári og senda ráðherra til samþykktar. Kostnaðurinn skal þó aldrei vera hærri en 3,5% af tekjum náttúrupassa,“

Að hlutfall umsýsluhlutfalls (3,5%) verði endurskoðuð.

4. gr. Ferðamannastaðir sem eiga aðild að náttúrupassa:

Ferðamálastofa leggur til að orðið „*menning*“ komi milli orðanna náttúru og sögu, í 2. málslíð 1., mgr. 4. gr.

5. gr. Fagráð um öryggismál ferðamanna

Ferðamálastofa leggur til að 5. gr. færist undir 11. gr. og falli undir Framkvæmdasjóð ferðamannastaða, en ákvæðið tengist sjóðnum en ekki náttúrupassanum sjálfum. Fagráðinu er ætlað að gera tillögu um úthlutun til Framkvæmdasjóðs ferðamannastaða en ekki til Ferðamálastofu. Framkvæmdasjóður Ferðamannastaða hefur ekki hlutverk í frumvarpinu um náttúrupassann og því er óeðlilegt að ákvæðið sé í lögunum um náttúrupassann.

Tillaga að breytingu er svohljóðandi:

Að 5. gr. frumvarpsins færist undir 11. gr. og verði g. liður 11. gr. svohljóðandi: „Við lögum (um Framkvæmdasjóð ferðamannastaða) bætist ný grein, 4. gr. svohljóðandi:





“Ráðherra skipar sex fulltrúa í fagrád um öryggismál ferðamanna til tveggja ára í senn. Ferðamálastofa tilnefni einn fulltrúa og skal hann vera formaður fagráðsins. Umhverfisstofnun, ríkislögreglustjóri, Vegagerðin, Slysavarnafélagið Landsbjörg og Félag leiðsögumanna tilnefna einn fulltrúa hver.

Hlutverk fagráðsins er að fjalla um málefni er varða öryggi ferðamanna á Íslandi og skal það árlega, eða oftár ef þörf krefur, gera tillögur til stjórnar Framkvæmdasjóðs ferðamannastaða um úthlutun fjármuna til verkefna er varða öryggismál ferðamanna.“

Númeraröð lagagreina sem á eftir koma taka samsvarandi breytingum.

6.gr. Eftirlit:

Í greinargerðinni með frumvarpinu kemur fram að eftirlit með náttúrupassanum verði í umsjón Ferðamálastofu og að það sé ekkert í frumvarpinu sem banni henni að gera þjónustusamning um eftirlit. Ferðamálastofa telur rétt, til að taka af allan vafa, að í lögnum sé skýrt kveðið á um heimild hennar til að gera þjónustusamninga um útvistun eftirlits og álagningu sekta til utanaðkomandi aðila. Sé það ekki gert má gera ráð fyrir að þeir sem lendi í eftirliti muni alltaf draga umboð viðkomandi í efa og þæfa þar með málin.

Tillaga að breytingu er svohljóðandi:

Á eftir 1. mgr. 6. gr. komi ný 2. málsgrein svohljóðandi:

„Ferðamálastofu er heimilt að gera þjónustusamninga við utanaðkomandi aðila til að sjá um eftirlit og álagningu sekta á ferðamannastöðum, sem aðild eiga að náttúrupassa, sbr. 4. gr.“

7.gr. Stjórnvaldssektir:

Það er mat Ferðamálastofu að sektarfjárhæðin, kr. 15.000.- sé of lág og hafi ekki þau varnaðaráhrif sem æskilegt er.

9.gr. Reglugerðarheimild:

Ferðamálastofa telur að reglugerðarheimildin eigi einnig að ná til stjórnvaldssekta.

Tillaga að breytingu er svohljóðandi:

Við málsgreininga bætist orðin „og stjórnvaldssekta“ á eftir náttúrupassa í lok málsgreinarinnar.

11.gr. Breytingar á öðrum lögum:

Ferðamálastofa gerir athugasemd við að frumvarp til laga að náttúrupassa breyti lögum um Framkvæmdasjóð ferðamannastaða. Engin bein tenging er á milli náttúrupassafrumvarpsins og laganna um Framkvæmdasjóð ferðamannastaða





nema að því leyti að tekjur af náttúrupassanum verða grundvöllur úthlutunar úr framkvæmdasjóðnum. Um er að ræða verulegar breytingar á lögnum um framkvæmdasjóðinn og því telur Ferðamálastofa eðlilegast að breytingarnar séu gerðar með sérstöku frumvarpi til breytinga á lögum um Framkvæmdasjóð ferðamannastaða.

Ferðamálastofa hvetur ennfremur til þess að lögín um Framkvæmdasjóð verði tekin til heildstæðrar endurskoðunar í ljósi þess að eðli hans og umfang mun breytast verulega með tilkomu náttúrupassans og landsáætlunar um uppbyggingu innviða fyrir ferðamenn á ferðamannastöðum til verndar náttúru og menningarsögulegum minjum, sbr. frumvarp þess efnis. en telja verður að áætlunin verði grundvöllur forgagnsröðunar sjóðsins við úthlutun styrkja úr sjóðnum.

Ferðamálastofa vill jafnframt vekja athygli á að í ljósi fyrirhugaðra breytinga á Framkvæmdasjóði ferðamannastaða þurfi að huga að breyttri samsetningu stjórnar og að í stjórn sitji fulltrúar með fagþekkingu á sviði uppbyggingar og viðhalds á ferðamannastöðum og á náttúru Íslands.

Á skal bent að það skýtur nokkuð skökku við að Ferðamálastofa, sem hvoru tveggja sér um innheimtu þeirra fjármuna sem Framkvæmdasjóður ferðamannastaða úthlutar, og ber ábyrgð á rekstri sjóðsins, hafi með engum hætti beinan aðgang að tillagnagerð til ráðherra um úthlutun úr sjóðnum. Færa má rök að því að ferðamálastjóri ætti að vera formaður stjórnar sjóðsins, enda ber Ferðamálastofa ábyrgð á úthlutun verulegra fjárupphæða sem þar er gerð tillaga um til ráðherra, eða að forstjóri stofnunarinnar sæti að öðrum kosti sem almennur fulltrúi í stjórn og kæmi þar með að tillagnagerð. Að öðrum kosti hlýtur að teljast sjálfsagt að stofnunin hafi fulltrúa í stjórn og/eða að ferðamálastjóri sitji fundi með málfrelsi og tillögurétt. Eðlilegast væri að þessa sé getið í lögnum.

Tillögur að breytingum eru svohljóðandi:

Að 11. gr. falli út úr frumvarpinu að undanskildum e. lið 11. gr., sem færirst undir 3. gr. frumvarpsins, og að greinin verði grundvöllur að sérstöku frumvarpi til breytinga á lögu um Framkvæmdasjóð ferðamanna.

Sjá einnig athugasemdir við 5. gr.

Virðingarfyllt,

f.h. Ferðamálastofu,

Ólöf Ýrr Atladóttir, ferðamálastjóri

