

Alþingi – Nefndasvið
Atvinnuveganefnd
150 Reykjavík

Reykjavík, 23. febrúar 2015.

Efni: Frumvarp til laga um náttúrupassa-umsögn

Vatnajökulspjóðgarður vísar til erindis nefndasviðs Alþingis (atvinnuveganefndar), dags. 6. febrúar 2015, þar sem óskað er eftir umsögn stofnunarinnar um frumvarp til laga um náttúrupassa, sbr. þingskjal 699 – 455. mál á 144. löggjafarþingi 2014-2015.

Um frumvarpið

Fram kemur í frumvarpinu til laga um náttúrupassa (hér eftir nefnt frumvarp um náttúrupassa), „að markmið laganna sé 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 kveðið á um að afla skuli tekna í ríkissjóð með útgáfu náttúrupassa, og um úthlutun þeirra tekna er kveðið á um í lögum um Framkvæmdasjóð ferðamannastaða.

Einnig kemur fram í frumvarpinu „að Ferðamálastofa muni annast rekstur, útgáfu, eftirlit, kynningu og aðra umsýslu með náttúrupassa. Ferðamálastofa skal annast innheimtu gjalds fyrir náttúrupassa fyrir ríkissjóð. Gjald fyrir náttúrupassa rennur óskipt í ríkissjóð. Náttúrupassinn á að ná til allra einstaklinga sem náð hafa 18 ára aldri, og skulu þeir afla sér hans gegn gjaldi heimsæki þeir ferðamannastað á Íslandi sem á aðild að náttúrupassa.“

Allir ferðamannastaðir í eigu eða umsjón opinberra aðila eiga sjálfkrafa aðild að náttúrupassa. Með ferðamannastað er „átt við ákveðinn skilgreindan stað í náttúru Íslands sem hefur aðdráttarafl fyrir ferðamenn vegna náttúru og sögu“, sbr. frumvarp til laga um landsáætlun um uppbyggingu innviða fyrir ferðamenn til verndar náttúru og menningarsögulegum minjum (þingskjal 649 - 427. mál). Ferðamannastaðir í eigu annarra, en opinberra aðila, geta sótt um aðild að náttúrupassa. Sótt skal um aðild að náttúrupassa til Ferðamálastofu sem ákvarðar um aðild. Eigendum eða umsjónaraðilum ferðamannastaða sem eiga aðild að náttúrupassa er óheimilt að taka annað aðgangsgjald af þeim sem þá sækja en náttúrupassa. Heimild eigenda eða umsjónaraðila til að taka gjald fyrir veitta skilgreinda þjónustu á ferðamannastöðum er þó ekki takmörkuð.

Ferðamálastofa getur lagt stjórnvaldssekt að fjárhæð 15.000 kr. á hvern þann sem staddur er á ferðamannastað sem á aðild að náttúrupassa og hefur ekki greitt gjald fyrir náttúrupassa. Innheimt sekt skal renna í ríkissjóð.

Athugasemdir Vatnajökulsþjóðgarðs

Frá árinu 2013 hefur farið fram umræða um nýjan sérstakan tekjustofn til náttúruverndar og uppbyggingar ferðamannastaða á landinu. Frá árinu 2012 hefur þó verið innheimt sérstakt gjald, gistináttaskattur, í sama tilgangi, á grundvelli laga 87/2011.

Vatnajökulsþjóðgarður tekur undir það sjónarmið að mikil þörf er hækkun þeirra tekna sem innheimtast í ríkissjóð á grundvelli laga 87/2011 til að tryggja þannig meira fjármagn frá ferðamönnum, ekki síst erlendum, til efla og hraða uppbyggingu innviða á ferðamannastöðum til að hindra frekari náttúruspjöll og auka öryggi ferðamanna og stuðla þannig að verndun náttúru Íslands með nauðsynlegri uppbyggingu, viðhaldi og verndun ferðamannastaða.

Samkvæmt könnunum er það fyrst og fremst íslensk náttúra sem dregur ferðamenn til landsins og er náttúran því sú auðlind sem ferðaþjónustan treystir á. Fjölsóttustu ferðamannastaðirnir eru jafnframt meðal dýrmætustu náttúruperlina landsins og oft og tíðum friðlýstsvæði með hátt verndargildi auk þess sem mikilvægar menningarminjar laða að sér ferðamenn.

Ferðaþjónusta sem atvinnugrein hefur vaxið gríðarlega hratt undanfarin ár og er nú orðin einn helsti atvinnuvegur þjóðarinnar. Á sama tíma hefur ferðamannatíminn lengst, hann byrjar fyrr og teygir sig lengra fram á haustið. Því samhliða hefur orðið veruleg aukning í vetrarferðamennsku á sama tíma og mikill vöxtur hefur orðið í áhuga Íslendinga á útivist og stunda nú þúsundir manna náttúrutengda útivist að staðaldri, svo sem fjallgöngur, gönguferðir og reiðhjólaferðir.

Umgengni ferðamanna um náttúru landsins er líklegri til að valda meiri skemmdum en í flestum öðrum löndum og eru helstu ástæður þess lega landsins norður við heimskautsbaug og svöl sumur. Gróðurlendi láta fljótt á sjá enda afar viðkvæm fyrir hvers konar átroðningi

Sérstaklega er frekara fjármagns þörf í ljósi þeirrar gríðarlegu aukningar erlendra ferðamanna til landsins, sem orðið hefur á allra síðustu árum, ekki síst frá og með árinu 2011. Aukning yfir þetta tímabil, með áætlun fyrir næsta ár, er um 1 milljón viðbótar erlendir ferðamenn og yrði fjöldinn á næsta ári þá kominn um eða yfir 1,5 milljón erlendir ferðamenn. Þessi gríðarlega aukning kallar á hraða og markvissa uppbyggingu innviða ferðamannastaða um allt land, til verndar náttúrunni og einnig til að auka öryggi, ef ekki, þá er mikil hættu á að sú mikilvæga atvinnugrein sem ferðamannaþjónustan er orðin, getið beðið hnekki og langan tíma taki að byggja upp styrk hennar aftur.

Að mati Vatnajökulsþjóðgarðs er framangreint frumvarp um náttúrupassa þó ekki ásættanlegt hvað varðar grunnhugmyndafræði, umsýslu passans og útdeilingu fjármuna sem af honum hljóttast. Meðal annars má benda á eftirfarandi:

- Skyldubundinn náttúrupassi sem veitir aðgang að tilteknum ferðamannastöðum skiptir ferðafólki og almenningi í tvo hópa, þá sem hafa passa og hina passalaus. Til að gæta réttlætis þarf því býsna öflugt eftirlitskerfi, sem mun kosta sitt. Fjöldi vafamála munu koma upp, sbr. þá sem aka í gegnum þessa staði, stoppa til að fara á salerni.
- Megin hugmyndafræði frumvarpsins, og réttlætning fram yfir aðrar leiðir, um að "þeir greiði sem noti" stenst ekki. Hvar byrjar íslensk náttúra? Hvar hefst og endar náttúrunotkun

ferðamanna sem heimsækja landið? Vissulega upplifir fólk íslenska náttúru strax við landingu á Keflavíkurvelli eða við landtöku á Seyðisfirði; fjöllin, berangrið, víðernin, litina, ljósið. Landið allt er líka auglýst erlendis sem ein allsherjar náttúruparadís.

- Samkvæmt frumvarpinu verða ferðamannastaðir í ríkiseigu skyldaðir til aðildar að náttúrupassanum. Aðrir eigendur ferðamannastaða eru aftur á móti ekki skyldaðir til aðildar. Einkaaðilar og sveitarfélög geta því hæglega staðið utan passans og haldið áfram að rukka á eigin vegum.
- Að mati Vatnajökulsþjóðgarðs stangast ákvæði í frumvarpinu á við almannarétt um frjálsa för fólks um óræktað land, sbr. t.d. 7. og 14. greinar laga nr. 44/1999 um náttúruvernd.
- Þær ríkisstofnanir sem fara með umsýslu og rekstur þjóðgarða, friðlýstra svæði og náttúruverndarsvæða, fái sína hlutdeild í innheimtum fjármunum úthlutaðri í gegnum fjárlög hverju sinni.

Aðrar leiðir til tekjuöflunar vegna uppbyggingar ferðamannastaða

Vatnajökulsþjóðgarður telur ýmsar aðrar tekjuöflunarleiðir, einar sér eða fleiri saman, einfaldari en náttúrupassa og að þær beri að kanna til hlítar. Meðal þessara leiða eru eftirfarandi:

- a) Útfærsla núverandi gistináttaskatts í núverandi lögum 87/2011 verði endurskoðuð. Þar mætti t.d. skoða þá leið að skatturinn verði skilgreindur sem hlutfall af gistikostnaði einstaklings pr. nótt, annað hvort sem prósentu (3-5%?) af gistikostnaði, nokkuð sem tíðkast víða erlendis, eða sem föst upphæð pr. einstakling pr. nótt.
- Þessi leið kallar á tiltölulega einfaldar breytingar á núverandi lögum, sem yrðu þá með svipuðu sniði og víða annars staðar erlendis. Skv. núverandi lögum greiðir t.d. einstaklingur í tjaldi um 7,5% sem gistináttaskatt, en af góðu hótélherbergi er hann innan við 0,5%.
- Erlendir ferðamenn væru líklega að greiða nálægt 90% af slíkri útfærslu gistináttaskatts. Eftirlit með einstaka ferðamönnum yrði með þessari nálgun óþarft.
- b) Eflaust mætti skoða frekari gjaldtöku á aðrar greinar í ferðaþjónustu, t.d.:
- af bílaleigubílum, af farþegum í rútuferðum, farþegum í afþreyingarferðum svo og af bílum erlendra ferðamanna, sem koma með Norrænu?
 - gistináttaskatt/„landtökugjald“ af farþegum skemmtiferðaskipa og farþegum Norrænu?
 - skoða mætti frekar komu-/brottfarargjöld í flugi. Mörg lönd, þar á meðal Evrópulönd, fara þessa leið og hana ber að skoða til hlítar.
 - auk framangreinds mætti skoða, sem tímabundna ákvörðun t.d. í 5 ár til að byrja með, að tiltekinni upphæð (t.d. 3%) af innheimtum virðisaukaskatti af ferðaþjónustunni verði veitt í uppbyggingu ferðamannastaða.

Þessum valkostum verði öllum stillt upp og fundin besta leiðin eða leiðirnar til að fjármagna uppbyggingu ferðamannastaða. Með rétttri samsetningu leiða gætu safnast verulegir fjármunir, en gjald af hverri einingu orðið óverulegt þannig að ferðamenn fyndu lítið fyrir því.

Virðingarfyllt

Þórður H. Ólafsson, framkvæmdastjóri.