

Reykjavík, 18. febrúar 2015

Alþingi
b/t atvinnuveganefndar
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um náttúrupassa, 455. mál.

Vísað er til tölvubréfs frá nefndasviði Alþingis dags. 6. febrúar sl. þar sem óskað er umsagnar Reykjavíkurborgar um ofangreint frumvarp. Drög að umsögninni var lögð fram á fundi borgarráðs 19. febrúar sl. og er nú sent nefndinni í endanlegri mynd.

1. Almennar athugasemdir við frumvarpið

Reykjavíkurborg fagnar því að unnið sé að gerð laga til að stuðla að verndun náttúru Íslands með nauðsynlegri uppbyggingu, viðhaldi og verndun ferðamannastaða og efla enn stuðning við forvarnir og viðbrögð er tengjast öryggismálum ferðamanna. Jafnframt er tekið undir mikilvægi þeirra sjónarmiða sem liggja til grundvallar frumvarpinu, að brýnt sé að ekki sé lagt í aðgerðir sem dragi úr samkeppnishæfni Íslands eða verði til þess að rýra jákvæða upplifun ferðamanna af heimsókn til Íslands. Reykjavíkurborg hefur hins vegar margvíslegar athugasemdir við það hvernig helstu leiðir að þessum markmiðum eru útfærðar í frumvarpinu og skýringum sem því fylgja og telur Reykjavíkurborg að náttúrupassinn sé ekki heppilegasta leiðin til að ná því markmiði að vernda náttúru Íslands.

1.1 Takmörkun almennaréttar

Í fyrsta lagi telur Reykjavíkurborg að með náttúrupassa sé verið að takmarka almennarétt eins og hann er skilgreindur í III. kafla laga um náttúruvernd nr. 44/1999 og IV. kafla náttúruverndarlaga nr. 60/2013 sem taka gildi 1. júlí 2015. Tekið er undir þau sjónarmið að stjórna þurfi umferð fólks um viðkvæm svæði og koma þannig í veg fyrir náttúruspjöll en spurning er um hvort náttúrupassinn muni takmarka ferðafrelsi. Í frumvarpinu segir að allir ferðamannastaðir í eigu eða umsjón opinberra aðila muni sjálfkrafa eiga aðild að náttúrupassa. Ef horft er til þeirrar afar óskýru skilgreiningar hvað séu ferðamannastaðir og einnig hvernig áætlað er að útdeila fjármagni úr Framkvæmdasjóði ferðamannastaða, má teljast líklegt að innan tíðar muni mjög mörg, misstór og fjölbreytt svæði eiga aðild að náttúrupassanum. Í kjölfarið getur orðið erfitt að ferðast um hin ýmsu náttúrusvæði á landinu án þess að þurfa að hafa náttúrupassann, jafnvel á svæðum þar sem fólk er daglega á ferð til og frá vinnu eða skóla. Er mjög slæmt að hvorki í frumvarpinu né í greinargerð með því er útskýrt hvort og hvernig takmörk verði sett á notkun náttúrupassans en Reykjavíkurborg telur mjög mikilvægt að það sé gert.

1.2 Náttúrupassi hentar ferðamannastöðum misvel

Þá vill Reykjavíkurborg benda á atriði sem hefur fengið litla athygli í almennri umræðu um frumvarpið en það er að aðild að náttúrupassa hentar misvel fyrir ferðamannastaði. Sumir ferðamannastaðir eru ekki einungis notaðir af ferðamönnum heldur t.d. íbúum í næsta nágrenni, félagasamtökum og fleirum í öðrum tilgangi en ferðamennsku. Ferðamannastaðir í þéttbýli eru sérstaklega mikilvægir í þessu samhengi því flestir þeirra hafa vel skilgreint hlutverk í skipulagi þéttbýlisstaða sem almenningsrými, útivistarsvæði, svæði til íþróttaiðkunar, útikennslustofur fyrir

skóla, samkomusvæði o.s.frv. Margir slíkir staðir búa engu að síður yfir viðkvæmum náttúruminum sem krefjast aðgerða til að vernda þær sem og innviði fyrir þá sem eiga leið um svæðið, ferðamenn sem aðra. Í Reykjavík má nefna svæði eins og Heiðmörk, Elliðaárdal, Bláfjöll, Esjuna, Viðey og jafnvel Reykjavíkurtjörn í þessu samhengi. Allt eru þetta svæði sem í auknum mæli eru sótt af ferðamönnum, þar á meðal erlendum gestum, og í sumum tilfellum er sannarlega þörf á inngrípum til að koma í veg fyrir skemmdir á náttúru- eða menningarminjum. Mörg slík svæði er að finna víða um land. Erfitt er að ímynda sér að sveitarfélög hafi áhuga á að slík svæði eigi aðild að náttúrupassa fyrir þess háttar svæði því þá væri verið að takmarka aðgang fólks að svæðunum (öðrum en íbúum tiltekins sveitarfélags) og þar með unnið gegn stefnumiðum settum t.d. í svæða- og aðalskipulagsáætlunum.

Í slíkum tilfellum er auðvitað möguleiki að svæðin séu ekki skilgreind sem ferðamannastaðir, þó að ekki sé útskýrt í lögnum hvernig og hvort mat verði lagt á slíkt, sérstaklega ekki varðandi svæði í eigu opinberra aðila þar sem þau eiga sjálfkrafa aðild að náttúrupassanum. En þá tapast líka möguleikar til að sækja fjármagn fyrir oft mjög nauðsynlega uppbyggingu innviða og viðhald þeirra. Dæmi um svæði sem erfitt gæti reynst að skilgreina eru Úlfarsfell og Heiðmörk sem eru vinsæl útivistarsvæði við útmörk höfuðborgarsvæðisins og tilheyra fleiri en einu sveitarfélagi þannig að búast má við ýmsum vandkvæðum ef þau munu eiga aðild að náttúrupassa. Bæði svæðin eru þó í ört vaxandi mæli notuð af ferðaþjónustuaðilum sem áfangastaðir fyrir t.d. norðurljósaferðir og útsýnisferðir. Á þessum svæðum hafa verið dæmi um alvarlegt jarðrask vegna utanvegaaksturs sem sýnir að töluverð þörf er fyrir uppbyggingu innviða. Ef svæðin eiga ekki aðild að náttúrupassa má ljóst vera að aðgangur að fjármagni fyrir þá uppbyggingu muni rýrna verulega.

Reykjavíkurborg er sannarlega vinsælasti ferðamannastaður landsins og borgina heimsækir stór meirihluti erlendra ferðamanna auk fjölda íslenskra ferðamanna. Borgin hefur takmarkaðar tekjur af þessum gestum því veltutengdir skattar og núverandi gistináttagjald renna í ríkissjóð en að sama skapi eykst þörfin fyrir aukna innviði á ferðamannastöðum í borginni til að gæta að öryggi ferðamanna og vernda náttúru- og ekki síður menningarminjar. Ljóst er að þörf Reykjavíkurborgar fyrir aukið fjármagn til að sinna ferðamannastöðum eykst með ári hverju. Það á ekki síst við um menningartengda ferðamannastaði en Reykjavíkurborg gagnrýnir mjög að miðað við markmið laganna um náttúrupassa virðist sem ekki sé gert ráð fyrir að fjármagn úr Framkvæmdasjóði ferðamannastaða muni vera nýtt fyrir uppbyggingu innviða á ferðamannastöðum þar sem ekki þarf að vernda náttúruminjar.

1.3 Gjaldtökuleiðir

Reykjavíkurborg telur að rök um að aðrar gjaldtökuleiðir af ferðamönnum séu að öllu leyti síðri, standist ekki, sér í lagi ef horft er til þess að mögulegt er að beita blöndu ólíkra leiða. Hlutfallsleg aukning á notkun gistináttagjalds til málaflokksins, sem og möguleg hækkun gjaldsins, skynsamlegar útfærslur á komugjöldum og hin nýsjálenska leið (þar sem aðilar sem hafa fjárhagslegan ávinning af því að vera með starfsemi á ferðamannastöðum greiða nokkurs konar afnotagjöld), eru allt leiðir sem vert væri að skoða mun betur. Einnig má nefna sértækari leiðir, eins og að auka gjaldtöku fyrir þjónustu á ferðamannastöðum, svo sem fyrir bílastæði, salerni, fræðslu o.fl. Þá telur Reykjavíkurborg að rökin um að „þeir greiði sem njóti“ eigi ekki einungis að eiga við ferðamennina (og þar með íslenskan almenning) heldur einnig ferðaþjónustuna sem nýtur mikils góðs af notkun ferðamannastaða. Á meðan ferðaþjónustan er enn í svo miklum vexti ætti vel að vera svigrúm til að auka álögur á lykilaðila innan hennar ef að tryggt er að það fjármagn fari í Framkvæmdasjóð ferðamannastaða. Að minnsta kosti er ósanngjarn að álögurnar falli eingöngu á ferðamenn en ekki á ferðaþjónustuna miðað við þau neikvæðu áhrif sem tilætlaður náttúrupassi getur haft á ferðafrelsi og upplifun ferðafólks.

Frumvarp um náttúrupassa mætir í grunninn ekki þeim áskorunum sem sveitarfélög standa frammi fyrir en Reykjavíkurborg hvetur til þess að valin verði leið sem hafi breiðari skírskotun svo hún nái

einnig yfir þær áskoranir sem sveitarfélög standa fyrir í þéttbýli. Samtök ferðaþjónustunnar og fleiri hagsmunaaðilar í ferðaþjónustu hafa lagt til að gistináttgjald, sem nú þegar er lagt á hverja gisticningu, verði endurskodað með það fyrir augum að stækka þann sjóð sem nýst gæti í uppbyggingu, viðhald og verndun ferðamannastaða samkvæmt þeirri skilgreiningu orðsins sem endurspeglar raunverulega fjölsóttustu staðina og þau mismunandi viðfangsefni sem umsjónarmenn þeirra glíma við. Sveitarfélögin eru lykillinn að því að árangur náist í langtímauppbyggingu á landsvísu en til þess að svo megi verða verða þau að fá hlutdeild í beinum tekjum af þessari undirstöðugrein sem oftast en ekki byggir á þeirri aðstöðu og þjónustu sem þau veita. Endurskodað gistináttgjald sem rynni að hluta til viðkomandi sveitarfélags til skilgreindra verkefna á sviði ferðaþjónustu væri ein árangursrík og einföld leið að slíku markmiði. Hluti gjaldsins rynni í miðlægan sjóð sem úthlutaði til verkefna á landsvísu, s.s. innan þjóðgarða og á mikilvægum ferðamannastöðum.

Í greinargerð með frumvarpi til laga um náttúrupassa er farið yfir gistináttgjaldtökuna og fundið að henni sem gjaldtökuleið. Í aðalatriðum varðar gagnrýnin að þessi gjaldtaka afli ekki nægjanlegs fjár – án þess að það sé skýrt nánar – og svo hinu að engin heildstæð stefna er um uppbyggingu ferðamannastaða á Íslandi. Meginvandinn við fyrirliggjandi tillögu um náttúrupassa er sá að óljóst er hvaða þjónustuuppbygging verður nauðsynleg, hvaða fjármunir kunna að innheimtast og hvernig þeir verða notaðir auk þess sem þjónustufyrirheit eru óskýr. Það er óljóst til hvaða svæða náttúrupassinn mun taka og hvaða þjónusta verður veitt á þessum svæðum. Útilokað er þess vegna að ávarpa hvort gjaldið sé hófstíllt og sanngjarnt.

Mikilvægt er að skilgreina í tengslum við ákvörðun um gjaldtöku af ferðamönnum hvaða þjónustu gjaldtakan á nákvæmlega að fjármagna og þar með hvernig væntanlegum tekjum verður ráðstafað. Þetta kemur alls ekki skýrt fram í fyrirliggjandi frumvarpi. Tilgangur gjaldtöku af ferðamönnum er væntanlega sá að draga úr ágangi ferðamanna gagnvart viðkvæmri náttúru, skapa skilyrði á viðkvæmum svæðum fyrir ferðamenn til að skoða þau án þess að valda of mikilli röskun, skapa aðstöðu fyrir ferðamenn til að vera á viðkvæmum náttúrusvæðum og skapa aðstæður í þéttbýli sem gera sveitarfélögum kleift að veita ferðamönnum almenna þjónustu til jafns við íbúa. Tilgangur að baki gjaldtökunni og ráðstöfun teknanna skiptir miklu máli fyrir landeigendur, ferðaþjónustuaðila og síðast en ekki síst ferðamenn sem eiga að greiða gjaldið.

Ætla má að skilyrði þess að ferðamenn líti gjaldtöku jákvæðum augum eru einkum þessi:

- Ferðamenn eru upplýstir um hvað þeir fá fyrir gjaldið.
- Gjaldið er hófstíllt og í samræmi við þjónustufyrirheit.
- Gjaldtakan samræmist alþjóðlegum samningum, lögum og reglum.

Aðgangseyrir að afmörkuðum svæðum uppfyllir ágætlega skilyrði sem setja verður um gjaldtöku af ferðamönnum en skilar engum árangri hvað varðar fjármögnun uppbyggingar og þjónustu á stórum, viðkvæmum og óafgirtum svæðum í náttúru Íslands eða miðborginni í Reykjavík. Þar mætti nýta gistináttgjald sem rynni að hluta til viðkomandi sveitarfélags til skilgreindra verkefna á sviði ferðaþjónustu og að hluta í miðlægan sjóð sem úthlutaði til verkefna á landsvísu. Slík verkefni hefðu þann tilgang að draga úr ágangi og efla verndun mikilvægra náttúruperla og menningarverðmæta sem eru opin almenningi án sérstakra greiðslna, s.s. innan þjóðgarða. Gistináttgjald er víða notað og vel þekkt um allan heim og mætir væntanlega ekki neikvæðni hjá ferðamönnum ef því er stillt í hof og ferðamenn upplýstir um til hvers gjaldinu er varið. Gistináttgjaldið er býsna skilvirk og hagkvæm gjaldtökuleið sem kallar ekki á mikla yfirbyggingu eða flókið eftirlitskerfi. Í þessu samhengi er mikilvægt að beint samhengi sé á milli þessarar gjaldtöku og uppbyggingar þjónustu við ferðamenn. Verkefnin verða að vera þannig valin að þau styðji við markmiðin um náttúruvernd og umhverfismál.

Meðfylgjandi yfirlit sýnir samanburð á helstu gjaldtökuleiðum og gefur um leið til kynna hvaða stuðningsaðgerða er þörf í tengslum við val á leiðum.

Gjaldtökuleiðir	Bein tengsl milli gjalds og gæða	Skilvirk innheimta	Eftirlit með greiðslu gjalds	Auðvelt að áætla tekjustreymi	Stenst alþj.legar samninga og reglur
Náttúrupassi	Nei	Nei	Lítið	Nei	Já
Aðgangseyrir á afmarkað svæði	Já	Já	Mikið	Nokkuð	Já
Gistináttgjald	Nei	Já	Mikið	Nokkuð	Já
Landmæragjald	Nei	Já	Mikið	Nokkuð	Nei

Fleiri leiðir standa til boða sem einungis verður minnst hér á stuttlega, en það eru leiðir sem hafa reynst vel víða í þeim löndum sem við berum okkur saman við, t.d. sk. svæðisskatt, Kurtaxe eða City Tax, sem einstök svæði geta ákveðið að leggja ofan á gistinætur á svæðinu. Samkeppni á milli svæða kemur í veg fyrir að gjaldið verði of hátt, auk þess sem hægt væri að setja þak á gjaldtökuna.

1.4 Annmarkar við framkvæmd og innleiðingu

Í grein 4 segir að allir ferðamannastaðir í eigu eða umsjón opinberra aðila eigi sjálfkrafa aðild að náttúrupassa. Ekki var haft beint samráð við Reykjavíkurborg um þetta upplegg né önnur efnisatriði frumvarpsins og við blasir m.v. þær forsendur frumvarpsins að öllum sé skylt að kaupa náttúrupassa ferðist þeir um skilgreindan ferðamannastað. Getur þetta leitt til ansi sérkennilegrar stöðu í framkvæmd.

Ferðaðþjónusta er mikilvæg atvinnugrein í hröðum vexti og það er áriðandi að svo mikilsvert mál sem ný gjaldtaka, sem leggst jafnt á gesti sem heimamenn, sé unnið í sátt - ekki síst við hagsmunaaðila í greininni. Umræðan sem hefur átt sér stað um upptöku náttúrupassa sýnir að mjög langt er frá því að sátt ríki um meginefni frumvarpsins. Ýmsir hagaðilar, s.s Samtök ferðaðþjónustunnar, hafa ályktað gegn hugmynd um náttúrupassa og fjölmargir aðrir aðilar í ferðaðþjónustu, náttúruverndarsamtök o.fl., hafa þegar lýst sig andsnúna frumvarpinu. Þetta bendir til að náttúrupassinn muni alls ekki hljóta þann meðbyr sem væri nauðsynlegur í ferlinu frá frumvarpi til innleiðingar sem verður í þessu tilfalli að byggja á sérstaklega breiðri samstöðu og jákvæðri kynningu allra lykilaðila. Víðtækar efasemdir um þessa gjaldtökuleið draga þannig enn frekar úr raunhæfni þess að framkvæmdin verði með þeim hætti sem frumvarpið gerir ráð fyrir undir stjórn Ferðamálastofu og að náttúrupassinn skili áætluðum tekjum.

2. Athugasemdir við einstaka liði

2.1 Menningar- og sögulegar minjar

Í 1. grein um markmið laganna segir að þau séu „að stuðla að verndun náttúru Íslands með nauðsynlegri uppbyggingu, viðhaldi og verndun ferðamannastaða svo og að styðja við málefni er tengjast öryggismálum ferðamanna“. Þótt þessum markmiðum sé fagnað þá telur Reykjavíkurborg ástæðu til að benda á að margir ferðamannastaðir eru staðir þar sem menningar- eða sögulegar minjar með hátt vermdargildi finnast. Sérkennilegt er að ekki sé minnst á það í þessari grein, einkum þar sem gengið er út frá því að notkun fjármagnsins byggist á framkvæmdaáætlun sem skilgreind er í tilkomandi lögum um landsáætlun um uppbyggingu innviða fyrir ferðamenn til vermdar náttúru og menningarsögulegum minjum líkt og kemur fram í síðari greinum frumvarpsins. Eins og áður sagði

eru flestir vinsælustu ferðamannastaðirnir í Reykjavík menningarsögulegir staðir þótt náttúrusvæði verði æ vinsælli viðkomustaðir ferðamanna. Reykjavíkurborg telur afar brýnt að fjármagn í Framkvæmdasjóði ferðamannastaða nýtist einnig til viðhalds menningarminja.

2.2 Lögheimili einstaklinga

Í 3. málsgrein 2. greinar segir að „*einstaklingur sem á lögheimili á ferðamannastað sem á aðild að náttúrupassa, sbr. 4. gr., sækir þar vinnu eða er eigandi að sliikum ferðamannastað þarf ekki að afla sér náttúrupassa vegna veru sinnar eða starfsemi á þeim stað*“. Hér er ekki nægjanlega skýrt hversu víðtæk sú skilgreining er. Verður stórhöfuðborgarsvæðið talið sem eitt svæði eða þurfa íbúar t.d. í Kópavogi að greiða fyrir náttúrupassa ef þeir vilja heimsækja ferðamannastaði í Reykjavík sem eiga aðild að náttúrupassa meðan Reykvíkingar þurfa ekki að greiða? Á sama máta blasir við afar sérkennileg staða þegar horft er til annars mikilvægs útivistarsvæðis og ferðamannastaðar á höfuðborgarsvæðinu, sem er Heiðmörk, þar sem passalaus Kópavogsbúi gæti allt í einu verið kominn í óleyfi ef hann villtist inn á þann hluta svæðisins sem er í eigu Reykjavíkur eða Hafnarfjarðar. Þá gætu Reykvíkingar heimsótt Viðey eða gengið á Esjuna eða Úlfarsfell án þess að eiga á hættu að vera sektaðir sökum passaleyfis, en Hafnfirðingar eða Seltirningar átt á hættu að eftirlitsmaður Ferðamálastofu væri á ferð og beitti þá stjórnvaldssekt, sbr. 7. gr. frumvarpsins.

Þessi dæmi eru ekki sett hér fram af léttuð heldur til að undirstika raunverulega ágalla á því fyrirkomulagi sem frumvarpið leggur til. Reykjavíkurborg telur aðgreiningu eftir búsetu vera með öllu óásættanlega og því sé þörf á að skilgreina mun betur við hvað er átt.

2.3 Skilgreining á ferðamannastað

Í 4. grein frumvarpsins kemur í fyrstu málsgrein fram skilgreining á ferðamannastað og vísað í þá skilgreiningu sem notuð er í frumvarpi til laga um landsáætlun um uppbyggingu innviða fyrir ferðamenn til verndar náttúru- og menningarsögulegum minjum sem nú er í meðferð Alþingis (þingskjal 649 – 427. mál). Í 2. grein þess frumvarps segir að ferðamannastaður sé „*skilgreindur staður sem hefur aðdráttarafl fyrir ferðamenn vegna náttúru hans og sögu*“. Þessi skilgreining er afar víðtæk og fremur óskýr að mati Reykjavíkurborgar. Ljóst er að mjög margir staðir á Íslandi geta fallið þar undir. Að sumu leyti er það jákvætt því það gefur mörgum færi á að nýta það fjármagn sem verður hverju sinni í Framkvæmdasjóði ferðamannastaða. En einnig gerir það gildissvið frumvarpsins mjög óskýrt og vekur upp spurningar um til dæmis hvort mögulegt sé að einhverjum svæðum verði hafnað aðild að náttúrupassa því hlutverk þeirra sé einnig af öðrum toga. Er enn og aftur bent á staði í þéttbýli í þessu samhengi því þótt margir þeirra sinni hlutverki útivistarsvæða, samkomusvæða og jafnvel þjónustusvæða fyrir íbúa er þar oft einnig að finna náttúruminjar með hátt verndargildi og þeir geta verið vinsælir viðkomustaðir ferðamanna og oft eru þar innviðir ætlaðir ferðafólki eða öðrum gestum. Tilgreina þarf mun betur í frumvarpinu hvort og hvernig ákveðið verður hvaða staðir teljast gildir ferðamannastaðir.

Þá útilokar skilgreiningin á ferðamannastað skv. 4. grein frumvarpsins fjölsóttasta ferðamannastað landsins sem jafnframt er miðja menningarsögu þjóðarinnar – þ.e. miðborg Reykjavíkur, þar sem mörg elstu hús landsins er að finna, menningarlandslag og menningarminjar; m.a. um elstu byggð á Íslandi, auk allra helstu menningar- og menntastofnana landsins. Til frekari glöggvunar skal áréttað að í tölum Hagstofunnar fyrir árið 2014 voru taldar 1.968.146 gistinætur á landinu öllu og af þeim voru um 1.369.239 í Reykjavík, eða 69.5% allrar gistingar á landinu. Um 95% hótélanna sem ferðamennirnir gista á er að finna á þremur póstnúmerum í miðborg Reykjavíkur. Tölur úr brottfararkönnun í Leifsstöð og á Seyðisfirði – Dear Visitor – sem framkvæmd hefur verið árlega af Rannsóknunum og ráðgjöf ferðaþjónustunnar kemur fram að árið 2014 dvöldu 98% erlendra ferðamanna um lengri eða

skemmri tíma í Reykjavík. Þá er miðað við að á síðasta ári hafi um 1 milljón ferðamanna heimsótt landið og af þeim höfðu um 980.000 viðdvöl í Reykjavík.

Í frumvarpinu og athugasemdum sem því fylgja er réttilega sagt að meirihluti erlendra ferðamanna nefni náttúruna sem helstu ástæðu þess að þeir ákváðu að heimsækja Ísland. Hins vegar láist að geta þess að um 40% nefna menningu sem aðra aðalástæðu og að menningin vegur enn þyngra utan háannar, þegar hvað mikilvægast er að fjölga ferðamönnum. Reykjavík er m.ö.o. lykillinn að því að heilsársferðaþjónusta á Íslandi byggist upp en frumvarpið speglar ekki á nokkurn hátt þessa mikilvægu staðreynd.

Það undirstrikar einnig hvað skilgreiningin á „ferðamannastað“ í frumvarpinu er villandi og þjónar hagsmunum ferðaþjónustunnar illa, að í athugasemdum 2.1.a eru tíndir til ýmsir staðir og svæði sem eru hvað mest heimsóttir af ferðamönnum, en þar er þessi vinsælasti viðkomustaður landsins hvergi nefndur. Allir staðirnir eru utan þéttbýlis, nema Egilsstaðir, sem af einhverri ástæðu virðist falla undir skilgreiningu frumvarpsins á ferðamannastað.

Reykjavíkurborg ber mikinn beinan kostnað af móttöku ferðamanna í miðborgina og á aðra staði í borgarlandinu sem eru innan þéttbýlis en falla algjörlega undir þá skilgreiningu á innviðum sem taldir eru upp í athugasemd 3 í frumvarpinu: „*Með uppbyggingu, viðhaldi og verndun er m.a. átt við innviði eins og aðgengi fyrir alla, göngustíga, göngubrýr, öryggisgrindverk, öryggispalla, salernisaðstöðu, verndun menningarminja í umhverfinu, bílastæði, leiðbeininga- og fræðsluskilti o.s.frv.*”

Sá mikli fjöldi ferðamanna sem daglega sækir miðborgina heim leiðir til mun meira viðhalds gatna og umhverfis, hreinsunar og umhirðu, fegrunar og uppbyggingar aðstöðu. Hið sama má segja um aðra innviði sem ferðamenn nýta, s.s. göngu- og hjólastíga, merkingar og upplýsingaskilti. Fjölgun ferðamanna á þeim litla bletti sem miðborg Reykjavíkur er þýðir að eitt brýnasta viðfangsefnið er að tryggja að ferðaþjónustan fari ekki yfir menningar-, umhverfis-, og félagsleg þölmörk.

Frumvarpið boðar nýja gjalddöku til að mæta þeim viðfangsefnum sem við blasa vegna fjölgunar gesta á landinu, en sökum of þröngra skilgreininga nær það ekki yfir nema afmarkaða þætti og lokar því algjörlega á möguleikana á því að fjármunum sem innheimtast verði varið til uppbyggingar og viðhalds á fjölsóttasta ferðamannastað landsins.

2.3 Eftirlit með náttúrupassa

Í 6. grein er greint frá eftirliti sem verður í umsjón Ferðamálastofu. Ekki er tilgreint hvernig það eftirlit muni fara fram heldur vísað í tilkomandi reglugerð þess efnis. Er það slæmt að mati Reykjavíkurborgar að eftirlit þetta sé ekki betur skilgreint í frumvarpinu, t.d. með tilliti til umfangs þess í tíma og rúmi og hvers eðlis eftirlitið verði. Ljóst er að með auknum fjölda ferðamannastaða á Íslandi mun eftirlitssvæðið fara stækkandi og því má áætla að hlutfallslegur rekstrarkostnaður eftirlitsins fari hækkandi með ári hverju, sérstaklega ef ferðamannafjöldinn nær ákveðnu hámarki áður en fjöldi aðildarsvæða náttúrupassans mettast.

Reykjavíkurborg telur að vanáætlaður sé sá kostnaður sem fari í umsýslu og eftirlit með náttúrupassanum verði frumvarpið samþykkt í þessari mynd. Reykjavíkurborg tekur þannig undir ábendingar í umsögn fjármálaráðuneytisins (sjá fylgiskjal II) þar sem vísað er til áætlunar um að rekstrarkostnaður náttúrupassa feli í sér fjölgun um eitt stöðugildi hjá Ferðamálastofu þegar reksturinn er hafinn að fullu og „... mun sá aðili sinna eftirliti ásamt öðrum starfsmanni sem er starfandi hjá stofnuninni í dag. Þegar horft er til þess að gert er ráð fyrir að erlendir ferðamenn á árinu 2014 nálgist eina milljón er vandséð hvernig þessi áform eiga að tryggja trúverðugt eftirlit á þessum tilteknu ferðamannastöðum sem væntanlega gætu skipt hundruðum sé litið til úthlutana úr

Framkvæmdasjóði ferðamannastaða til þessa.” Þessu til viðbótar má nefna að það kann svo að vera ýmsum vandkvæðum bundið fyrir Ferðamálastofu að fylgja eftir innheimtu stjórnvaldssekta af erlendum ferðamönnum.

2.4 Stjórnvaldssektir

Í 7. grein er greint frá stjórnvaldssektum og segir þar í fyrstu málsgrein að „*fjárhæð 15.000 kr. á hvern þann sem staddur er á ferðamannastað sem á aðild að náttúrupassa sbr. 4. gr. og hefur ekki greitt gjald fyrir náttúrupassa skv. 2. gr.*“. Að mati Reykjavíkurborgar er mjög óskýrt hvað átt er við með að vera „*staddur á ferðamannastað*“. Nauðsynlegt er að skilgreint sé gaumgæfilega hvaða svæði um er að ræða og einnig hvort allar aðstæður eigi við, t.d. ef ferðamaður er á leið í gegnum ferðamannastaðinn án þess að eiga þar viðkomu eða hvort hann verði að heimsækja tiltekin svæði innan ferðamannastaðarins, svo sem merktar gönguleiðir eða upplýsingamiðstöðvar. Ljóst er að aðstæður hverju sinni eru mjög ólíkar og afar flókið að skilgreina almenn viðmið hvað þetta varðar. Reykjavíkurborg telur að með auknum fjölda ferðamannastaða mun það reynast afar erfitt að skilgreina skýrar reglur um hvernig eftirliti og álögum sekta skuli háttað. Einnig þarf að kanna lagalegan grunn þess efnis hvort að starfsmönnum Ferðamálastofu sé heimilt yfir höfuð að leggja sektir á hinn almenna borgara eða hvort það sé eingöngu í höndum lögregluvalda.

2.4 Útdeiling fjármuna úr Framkvæmdasjóði ferðamannastaða

Í 11. grein um breytingar á öðrum lögum er greint frá breytingu á lögum um Framkvæmdasjóð ferðamannastaða, nr. 75/2011, er varðar hvernig fjármagninu skuli varið. Þar segir að „*82,5% af tekjum sjóðsins skal varið til ferðamannastaða sem eiga aðild að náttúrupassa*“ en að „*10% af tekjum sjóðsins skal varið til framkvæmda sem varða verndun náttúru og öryggi ferðamanna á ferðamannastöðum sem eiga ekki aðild að náttúrupassa*“. Með þessari skiptingu er í raun hvatt til þess að sem flestir ferðamannastaðir eigi aðild að náttúrupassa enda um aðgengi að mun meira fjármagni að ræða fyrir nauðsynlega uppbyggingu og viðhald innviða. Þetta setur ferðamannastaði sem ekki vilja eða geta átt aðild að náttúrupassa af einhverjum sökum í slæma stöðu og takmarkar mjög möguleika þeirra til að sækja um aðgang að nauðsynlegu fjármagni með mögulegum slæmum afleiðingum fyrir náttúruminjar og öryggi ferðamanna. Eins og áður sagði telur Reykjavíkurborg að ferðamannastaðir í einkaeigu í og við þéttbýli eigi hvað mestar líkur á að lenda í slíkri stöðu vegna hins fjölpætta hlutverks þeirra og þess vegna er mjög slæmt að aðgengi þeirra að fjármagni Framkvæmdasjóðsins rýrist þetta mikið.

3. Fjármögnun og tekjuskipting: Áskorun sveitarfélaga í ferðaþjónustu

Ríkissjóður hefur nú þegar mjög verulegar beinar og óbeinar tekjur af ferðaþjónustu í landinu sem er orðin langstærsta útflutningsatvinnugrein þjóðarinnar. Á árinu 2014 benda bráðabirgðatölur til þess að gjaldeyrstekjur af greininni hafi numið um 320 milljörðum. Þrátt fyrir þessar staðreyndir hefur ríkisvaldið varið litlum fjármunum til verndunar, viðhalds og langtímauppbyggingar, líkt og kemur fram í athugasemdum við frumvarpið. Um áramótin 2015-2016 falla allir helstu þættir ferðaþjónustu undir VSK og munu þá tekjur ríkissjóðs aukast enn frekar. Reykjavíkurborg hvetur til þess að stærri hlut þessara tekna verði varið til þeirra brýnu verkefna sem frumvarpinu er ætlað að ná til og að samhliða verði útfærð réttlátari leið til tekjuskiptingar á milli ríkis og sveitarfélaga.

Að ofansögðu má ljóst vera að Reykjavíkurborg telur verulega annmarka vera á frumvarpi um náttúrupassa og að í óbreyttri mynd sé það ekki til þess fallið að ná markmiðum sínum né stuðla að sem bestri varðveislu, verndun og uppbyggingu þeirra staða sem mikilvægastir eru fyrir ábyrgan vöxt og viðgang ferðaþjónustu á Íslandi.

