

Frumvarp til laga

um náttúrupassa.

(Lagt fyrir Alþingi á 144. löggjafarþingi 2014–2015.)

1. gr.

Markmið.

Markmið laga þessara er 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 í lögum þessum kveðið á um að afla skuli tekna í ríkissjóð með útgáfu náttúrupassa. Um úthlutun þeirra tekna er kveðið á um í lögum um Framkvæmdasjóð ferðamannastaða.

2. gr.

Náttúrupassi.

Einstaklingur sem náð hefur 18 ára aldri skal afla sér náttúrupassa gegn gjaldi heimsæki hann ferðamannastað á Íslandi sem á aðild að náttúrupassa, sbr. 4. gr.

Gjald fyrir náttúrupassa er 1.500 kr. og gildir hann í þrjú ár.

Einstaklingur sem á lögheimili á ferðamannastað sem á aðild að náttúrupassa, sbr. 4. gr., sækir þar vinnu eða er eigandi að slíkum ferðamannastað þarf ekki að afla sér náttúrupassa vegna veru sinnar eða starfsemi á þeim stað.

3. gr.

Umsýsla og innheimta gjalds fyrir náttúrupassa.

Ferðamálastofa annast rekstur, útgáfu, eftirlit, kynningu og aðra umsýslu með náttúrupassa. Á náttúrupassa skal koma fram nafn handhafa, kennitala og/eða útgáfunúmer og gildistími. Náttúrupassi gildir eingöngu fyrir þann einstakling sem hann er gefinn út fyrir.

Ferðamálastofa skal annast innheimtu gjalds fyrir náttúrupassa fyrir ríkissjóð. Ferðamálastofa skal skila innheimtu gjaldi fyrir útgáfu náttúrupassa mánaðarlega og eigi síðar en 15. dag næsta almanaksmánaðar eftir útgáfu náttúrupassa. Gjald fyrir náttúrupassa rennur óskipt í ríkissjóð. Gjald fyrir náttúrupassa myndar ekki stofn til virðisaukaskatts.

4. gr.

Ferðamannastaðir sem eiga 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. lög um landsáætlun um uppbyggingu innviða fyrir ferðamenn til verndar náttúru og menningarsögulegum minjum.

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 á grundvelli þeirra markmiða sem koma fram í 1. gr. og skilgreiningar á ferðamannastað skv. 1. mgr.

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 skal á hverjum tíma halda úti uppfærðum og aðgengilegum lista yfir þá ferðamannastaði á Íslandi sem eiga aðild að náttúrupassa í samræmi við 1. og 2. mgr.

Um réttindi og skyldur sem fylgja aðild að náttúrupassa skal nánar fjallað í samningum þess efnis sem gerðir eru á grundvelli laga um Framkvæmdasjóð ferðamannastaða. Um þau atriði skal kveða á um í reglugerð sem ráðherra setur.

5. gr.

Fagráð um öryggismál ferðamanna.

Ráðherra skipar sex fulltrúa í fagráð um öryggismál ferðamanna til tveggja ára í senn. Ferðamálastofa tilnefnir 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.

6. gr.

Eftirlit.

Á þeim ferðamannastöðum sem eiga aðild að náttúrupassa, sbr. 4. gr., annast Ferðamálastofa eftirlit með því að einstaklingur sé eigandi að gildum náttúrupassa sem greitt hefur verið fyrir og gefinn er út á viðkomandi. Nánar skal kveða á um eftirlit Ferðamálastofu í reglugerð sem ráðherra setur.

7. gr.

Stjórnvaldssektir.

Ferðamálastofa getur lagt stjórnvaldssekt 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. Innheimt sekt skal renna í ríkissjóð.

Gjalddagi stjórnvaldssektar er 30 dögum eftir að ákvörðun um sektina var tekin. Hafi stjórnvaldssekt ekki verið greidd innan 15 daga frá gjalddaga hennar skal greiða dráttarvexti af fjárhæð sektarinnar frá gjalddaga hennar. Ákvörðun um stjórnvaldssekt er aðfararhæf og renna sektir í ríkissjóð að fráðregnum kostnaði við álagningu og innheimtu. Um ákvörðun og útreikning dráttarvaxta fer eftir lögum um vexti og verðtryggingu.

Ákvörðun Ferðamálastofu um stjórnvaldssekt samkvæmt þessari grein má skjóta til ráðherra innan þriggja mánaða frá því að aðila var tilkynnt um ákvörðunina. Málskot til ráðherra frestar aðför. Úrskurður ráðherra um stjórnvaldssekt er aðfararhæfur.

8. gr.

Tölulegar upplýsingar.

Ferðamálastofa skal reglulega birta á heimasíðu sinni tölulegar upplýsingar um útgáfu náttúrupassa, þar á meðal fjölda útgefinna náttúrupassa eftir kyni, aldri og ríkisfangi.

9. gr.

Reglugerðarheimild.

Ráðherra skal með reglugerð setja nánari ákvæði um framkvæmd laga þessara, m.a. um kynningu, útgáfu, eftirlit með og aðild að náttúrupassa.

10. gr.

Gildistaka og brottfall laga.

Lög þessi öðlast þegar gildi. Gjaldtökuákvæði 2. og 3. gr. sem og ákvæði 7. gr. um stjórnvaldssektir koma til framkvæmda 1. september 2015. Ákvæði d-liðar 11. gr. kemur til framkvæmda 1. september 2016.

Ráðherra skal fyrir lok árs 2018 standa fyrir mati á framkvæmd laganna.

Lög um gistináttaskatt, nr. 87/2011, með síðari breytingum, falla úr gildi 1. september 2016. Skattskyldir aðilar skulu skila innheimtumanni ríkissjóðs skýrslu um fjölda seldra gistináttaeininga á uppgjörstímabilinu og standa skil á greiðslu skattsins fyrir uppgjörstímabilið júlí og ágúst 2016 eigi síðar en 5. október 2016.

11. gr.

Breytingar á öðrum lögum.

Við gildistöku laga þessara verða eftirfarandi breytingar á lögum um Framkvæmdasjóð ferðamannastaða, nr. 75/2011:

- a. Orðin „í opinberri eigu eða umsjón“ í 1. mgr. 1. gr. falla brott.
- b. 2. mgr. 1. gr. orðast svo:

Að frádregnum kostnaði við rekstur og umsjón sjóðsins, sbr. 1. mgr. 5. gr., skal fjármagni úr Framkvæmdasjóði ferðamannastaða varið með eftirfarandi hætti:

1. 82,5% af tekjum sjóðsins skal varið til ferðamannastaða sem eiga aðild að náttúrupassa og skal við þá úthlutun taka mið af verkefnaáætlun sem unnin er á grundvelli laga um landsáætlun um uppbyggingu innviða fyrir ferðamenn til verndar náttúru og menningarsögulegum minjum.
2. 10% af tekjum sjóðsins skal varið til framkvæmda sem varða verndun náttúru og öryggi ferðamanna á ferðamannastöðum sem eiga ekki aðild að náttúrupassa, sbr. lög um náttúrupassa. Styrkir til ferðamannastaða sem eiga ekki aðild að náttúrupassa, sbr. lög um náttúrupassa, geta eingöngu numið 50% af kostnaði framkvæmda.
3. 7,5% af tekjum sjóðsins skal varið til málefna er varða öryggi ferðamanna, svo sem uppsetningar öryggisbúnaðar, gerðar fræðsluefnis, tilfallandi verkefna vegna náttúruhamfara o.s.frv. Skal helmingi þeirra tekna varið til að styðja við bakið á frjálsum félagasamtökum sem sinna slysavarna- og björgunarstörfum. Við úthlutun samkvæmt þessum lið skal stjórn sjóðsins taka mið af sjónarmiðum fagráðs um öryggismál ferðamanna, sbr. 5. gr. laga um náttúrupassa.
- c. Við 1. gr. bætist ný málsgrein, svohljóðandi:
Eigendum eða umsjónaraðilum ferðamannastaða sem fengið hafa fjárframlag úr Framkvæmdasjóði ferðamannastaða er óheimilt að taka annað aðgangsgjald af ferða-

mönnum en náttúrupassa. Ekki er þó takmörkuð heimild eigenda eða umsjónaraðila til að taka gjald fyrir veitta þjónustu á svæðinu.

- d. 1. tölul. 1. mgr. 3. gr. orðast svo: Framlag ríkissjóðs sem nemur tekjum ríkissjóðs vegna innheimtu gjalds með útgáfu náttúrupassa.
- e. Við 5. gr. bætist ný málsgrein sem verður 2. mgr. og orðast svo:
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.
- f. Við lögin bætist nýtt ákvæði til bráðabirgða sem orðast svo:
Frá 1. september 2015 til 1. september 2016 skulu árlegar tekjur Framkvæmdasjóðs ferðamannastaða, sbr. 3. gr., vera sem hér segir:
 1. Framlag ríkissjóðs sem nemur $\frac{3}{5}$ af gistináttaskatti.
 2. Framlag ríkissjóðs sem nemur tekjum ríkissjóðs vegna innheimtu gjalds með útgáfu náttúrupassa.
 3. Vextir af fé sjóðsins.
 4. Aðrar tekjur.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

1. Inngangur.

Frumvarp þetta er samið í atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu. Með frumvarpinu er lagt til að Ferðamálastofu verði veitt heimild til innheimtu sérstaks gjalds af ferðamönnum sem heimsækja ferðamannastaði á Íslandi með útgáfu náttúrupassa. Markmiðið með útgáfu náttúrupassa er að afla tekna til að stuðla að verndun náttúru Íslands með nauðsynlegri uppbyggingu, viðhaldi og verndun ferðamannastaða. Einnig er frumvarpinu ætlað að tryggja framlög til öryggismála ferðamanna en m.a. hafa útköll vegna slysa á ferðamönnum aukist verulega samhliða fjölgun ferðamanna í landinu.

Eftir að ferðamönnum fór að fjölga nokkuð hratt upp úr síðustu aldamótum hefur ekki tekist með markvissum hætti að láta uppbyggingu og viðhald ferðamannastaða haldast í hendur við fjölda ferðamanna. Margir staðir liggja undir skemmdum og sumir þeirra eru að nalgast þolmörk. Eðli málsins samkvæmt hefur því mikil umræða átt sér stað um ástand ferðamannastaða. Á síðustu misserum hefur borist ákall frá hagsmunaaðilum um nauðsyn þess að bæta til muna aðgengi ferðamanna ef ekki á illa að fara fyrir náttúru Íslands sem og ferðapjónustunni sem er í dag ein af meginstoðum atvinnulífsins hér á landi. Með frumvarpi þessu er reynt að svara því ákalli.

Við lestur þeirra fjölmörgu skýrslna sem gefnar hafa verið út um málefni ferðapjónustunnar undanfarið og sumar eru taldar upp í 2. kafla má segja að almenn sátt ríki um að hefja þurfi sérstaka gjaldtöku til uppbyggingar, viðhalds og verndunar ferðamannastaða. Á hinn bóginn eru skiptar skoðanir um hvaða gjaldtökuleið eigi að taka upp til að afla tekna. Þannig mun það verða áfram, enda er það eðlilegt með hliðsjón af því að ferðapjónustan nær yfir margar atvinnugreinar og ferðamenn njóta náttúrunnar með mismunandi hætti. Eftir ítarlega skoðun ráðuneytisins á kostum og göllum helstu gjaldtökuleiða, eins og nánar er rakið í athugasemdum þessum, er með frumvarpinu lagt til að farin verði sú leið að mæla fyrir um gjaldtöku með náttúrupassa.

Frumvarp þetta er nátengt frumvarpi umhverfis- og auðlindaráðherra til laga um landsáætlun um uppbyggingu innviða fyrir ferðamenn til verndar náttúru og menningarsögulegum minjum. Í því frumvarpi er m.a. kveðið á um gerð verkefnaáætlunar til þriggja ára sem verður

í framtíðinni grundvöllur fyrir úthlutun fjárframlaga til ferðamannastaða. Nánar er fjallað um frumvarp umhverfis- og auðlindaráðherra í 3. kafla. Í frumvarpi þessu eru ávallt notuð orðin „uppbygging“, „viðhald“ og „verndun“. Í frumvarpi umhverfis- og auðlindaráðherra eru hins vegar notuð orðin „uppbygging innviða“. Í báðum frumvörpunum er verið að vísa til sömu þátta og ekki litið svo á að um raunverulegan greinarmun sé að ræða í þeirri heildarmynd sem að er stefnt. Innviðir á ferðamannastöðum eru samkvæmt þessu frumvarpi hluti af uppbyggingu, viðhaldi og verndun ferðamannastaða. Sjá nánari skýringu í inngangi í 3. kafla.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Í þessum kafla er fjallað um núgildandi gjöld sem tengjast ferðabjónustunni, vinnu ráðuneytisins í samvinnu við ýmsa hagsmunaaðila við gerð þessa frumvarps, fjölda ferðamanna, heimsóknir á ferðamannastöðum, fjárþörf ferðamannastaða til skamms tíma og kosti og galla ýmissa gjalddökuleiða til tekjuöflunar fyrir nauðsynlegri uppbyggingu, viðhaldi og verndun ferðamannastaða.

Á árinu 2011 var í fyrsta sinn settur á sérstakur skattur tengdur ferðabjónustunni með lögum nr. 87/2011, um gistináttaskatt. Sá skattur er byggður á tillögu nefndar sem skipuð var haustið 2009 af þáverandi fjármálaráðherra. Sú nefnd lagði til að tekin yrði upp blönduð leið þar sem gjald yrði bæði lagt á gistinætur og farþega en þó þannig að farþegagjaldið tæki mið af vegalengd ferðarinnar sem skattlögð yrði. Í meðferð þingsins var fallið frá gjaldi á farþega eins og lesa má nánar um í c-lið í kafla 2.1, en samþykkt var að taka upp gistináttaskatt af hverri seldri gistináttaeiningu. Samhliða gistináttaskattinum samþykkti Alþingi lög um Framkvæmdasjóð ferðamannastaða, nr. 75/2011. Samkvæmt þeim lögum fær sjóðurinn framlög af fjárlögum sem svara til $\frac{3}{5}$ af gistináttaskattinum til þess að sinna brýnum uppbyggingarverkefnum á ferðamannastöðum á sviði náttúruverndar og öryggis ferðamanna.

Frá því að lög um gistináttaskatt og Framkvæmdasjóð ferðamannastaða tóku gildi hefur skatturinn og úthlutunarreglur sjóðsins sætt nokkurri gagnrýni. Má þar helst nefna tvennt: annars vegar að tekjurnar af skattinum duga skammt til að tryggja samspil sjálfbærrar ferðabjónustu og náttúru og hins vegar að styrkþegar sem fá úthlutað fjármagni úr Framkvæmdasjóðnum þurfa að leggja til 50% mótframlag. Sú regla sætir gagnrýni af þeirri ástæðu að hún skekkir stöðu framkvæmdaraðila þar sem þeir eru afar misvel staddir fjárhagslega, hvort sem litið er til sveitarfélaga eða einkaaðila, til að standa undir kostnaði við framkvæmdir á ferðamannastöðum í þágu náttúruverndar. Að auki má nefna að núverandi úthlutunarkerfi byggist ekki á heildstæðri stefnu um framtíðaruppbyggingu ferðamannastaða á Íslandi heldur af umsóknum sem berast á hverjum tíma.

Með vísan til þess sem að framan hefur verið rakið hefur verið unnið að útfærslu að nýrri gjalddökuleið í formi náttúrupassa eins og hann birtist í frumvarpi þessu. Hér verður gerð grein fyrir þeirri vinnu.

Um vorið 2013, fól iðnaðar- og viðskiptaráðherra Ferðamálastofu að gera úttekt á því hvaða gjalddökuleiðir væru færar til að afla hærri tekna til að fjármagna uppbyggingu og viðhald ferðamannastaða. Þeirri vinnu lauk með skýrslu sem kom út í ágúst 2013. Í skýrslunni var farið yfir helstu leiðir sem til greina kæmu við gjalddöku. Sérstaklega var höfð hliðsjón af þeirri umræðu sem þá var hafin um einhvers konar gjalddöku undir formerkjum náttúrupassa og bent á helstu álitamál sem slík gjalddökuleið gæti haft í för með sér.

Hugmyndir um ferðakort eða náttúrupassa hafa verið í umræðunni hér á landi í nokkur misseri en fullmótaðar tillögur hafa þó ekki legið fyrir fyrr en nú. Meginhugmyndin að baki náttúrupassa er að þeir greiði sem njóti, þ.e. að ekki sé verið að leggja gjald á þá sem ekki

heimsækja ferðamannastaði. Ítarlegustu tillögurnar að slíkum passa er að finna í skýrslu Boston Consulting Group, „*Northern Sights: The future of tourism in Iceland*“ sem kom út í september 2013 og í skýrslunni „*Virðisauki í ferðaþjónustu*“ sem gefin var út af Gekon í sama mánuði. Einnig lagði samráðsvettvangur um aukna hagsæld til að sett yrði á fót *ferðakort* til að standa undir kostnaði við uppbyggingu á ferðamannastöðum. Þá ályktaði Ferðamálaráð að fara ætti þá leið að taka upp *umhverfiskort* til að afla fjár til uppbyggingar ferðamannastaða. Að lokum má nefna að Samtök ferðaþjónustunnar ályktuðu á aðalfundi samtakanna 2013 að þau væru tilbúin til viðræðna við stjórnvöld um útgáfu náttúrupassa til fjármögnunar á framkvæmdum við ferðamannastaði samhliða lækkun eða afnámi annarra sérþækra skatta á ferðaþjónustuna.

Í kjölfar útgáfu ofangreindra skýrslna og yfirferðar á kostum og göllum helstu gjaldtökuleiða ákvað ríkisstjórn Íslands í október 2013 að fela iðnaðar- og viðskiptaráðherra að vinna að útfærslu á náttúrupassa sem gæti orðið grunnur að tekjuöflun fyrir framkvæmdir á ferðamannastöðum. Jafnframt var ákveðið að útfærsla vinnunnar skildi vera í formi frumvarps sem taki til þeirra þátta sem nauðsynlegir eru til að koma náttúrupassa á laggirnar svo og leiða til að skipuleggja og forgangsraða uppbyggingu á ferðamannastöðum. Í því skyni var boðað til samráðs meðal hagsmunaaðila undir stjórn iðnaðar- og viðskiptaráðherra til að útfæra hugmyndir um náttúrupassa. Hittist samráðshópurinn á nokkrum fundum og komu þar fram margar gagnlegar ábendingar sem mótað hafa frumvarp þetta. Nánar er fjallað um samráðshópinn í 5. kafla.

2.1 Ferðamenn á Íslandi og fjárförferðamannastaða.

Í þessum hluta er fjallað stuttlega um fjölda ferðamanna á Íslandi og helstu ferðamannastaði sem þeir heimsækja. Einnig er í þessum hluta farið yfir áætlaða fjárförferðamannastaða til skamms tíma.

a. Ferðamenn.

Erlendum ferðamönnum sem koma til landsins hefur fjölgað nánast stöðugt frá síðustu aldamótum og var árleg aukning að meðaltali um 7,3% á árunum 2000–2012 en um 21% á síðustu tveimur árum. Mest var fjölgun á árinu 2013 í mánuðum utan hins hefðbundna sumarleyfistíma, svo sem febrúar, mars og desember, en þá komu um það bil helmingi fleiri ferðamenn til landsins en í sambærilegum mánuðum árið á undan. Samkvæmt niðurstöðum kannana sem MMR (Markaðs- og miðlarannsóknir ehf.) hefur unnið fyrir Ferðamálastofu um alllangt skeið koma langflestir erlendra ferðamanna hingað til lands vegna náttúru landsins eða nær 80% að sumri til og um 70% yfir vetrartímann. Þeir staðir sem erlendir ferðamenn sækja hvað mest eru á suðvesturhorni landsins og Suðausturlandi en um 72% erlendra ferðamanna heimsóttu Þingvelli, Gullfoss/Geysi um sumarið 2013. Um 48% ferðamanna heimsóttu Skaftafell, 45% Skóga, 23% Landmannalaugar og 13,5% Þórsmörk. Að sama skapi heimsóttu 42% Mývatn, 31% Ásbyrgi/Dettifoss og 31% Snæfellsnesþjóðgarð. Þá heimsóttu 28% Egilsstaði/Hallormsstaði og um 7% Látrabjarg. Þá kemur fram í könnun Maskínu-rannsókna ehf. meðal erlendra ferðamanna sem komu til landsins veturinn 2013 að tæplega 84% þeirra telja líklegt að þeir muni ferðast aftur til Íslands. Sambærilegur fjöldi sagði það sama í könnun sem MMR lagði fyrir erlenda ferðamenn sumarið 2012.

Íslendingar eru líka duglegir að heimsækja ferðamannastaði á Íslandi. Í könnun sem MMR lagði fyrir Íslendinga daganna 20.–24. september 2014 kemur fram að 68,1% þeirra sögðust hafa ferðast á síðustu 12 mánuðum út fyrir heimabyggð sína þar sem megintilgangur ferðar

var að skoða og upplifa náttúru Íslands. Af þeim höfðu 30,9% heimsótt 1–3 staði, 29,6% 4–6 staði og 39,5% heimsótt fleiri en 6 staði. Í sambærilegri könnun sem MMR stóð að á árinu 2013 kom fram að um 30,1% Íslendinga heimsóttu Þingvelli, Gullfoss/Geysi sumarið 2013, 20,6% heimsóttu Egilsstaði/Hallormsstaði, 21,3% Mývatn, 15,1% Skóga, 10,7% Snæfellsnesþjóðgarð, 11,4% Skaftafell, 11% Ásbyrgi, 4,9% Landmannalaugar og tæplega 4,4% Látrabjarg.

b. Fjárbörfin.

Á þessu stigi er ekki hægt að fullyrða nákvæmlega um hver fjárbörfin er fyrir uppbyggingu, viðhaldi og verndun ferðamannastaða til langs tíma. Í þessu sambandi má einnig nefna að ekki liggur enn fyrir heildarstefna stjórnvalda um hvaða staðir í umsjón ríkis og sveitarfélaga eiga að byggjast upp sem ferðamannastaðir í framtíðinni, en til stendur að bæta úr því með frumvarpi umhverfis- og auðlindaráðherra til laga um landsáætlun um uppbyggingu innviða fyrir ferðamenn til verndar náttúru og menningarsögulegum minjum. Þegar unnin hefur verið landsáætlun og verkefnaáætlun, sbr. fyrrnefnt frumvarp, ætti að fást góð mynd af fjárbörfinni. Nokkuð vel er þó hægt að áætla þörfinna til skamms tíma með því að skoða fjölda beiðna um fjárstuðning sem Framkvæmdasjóður ferðamannastaða hefur mótttekið. Í töflu 1 eru upplýsingar um heildarkostnað aðkallandi verkefna (forgangsverkefni samkvæmt skilgreiningu sjóðsins) á árunum 2012–2014 að teknu tilliti til 50% mótframlags frá sjóðnum. Með aðkallandi verkefnum er búið að hreinsa út þær umsóknir sem voru m.a. óstyrkhæfar og/eða féllu ekki að markmiðum sjóðsins. Heildarkostnaður verkefnanna var um 3,3 milljarðar kr. á tímabilinu en aðeins hluti af þeim fékk fjárstuðning vegna takmarkaðs fjármagns sem sjóðurinn hefur yfir að ráða. Meðalheildarkostnaður verkefnanna var 1,1 milljarður kr. á ári sem gefur ákveðna vísbendingu um fjárbörf ferðamannastaða á ári. Sjá frekari umfjöllun í kafla 3.3. Í töflunni eru einnig upplýsingar um heildarfjárhæð umsókna sem liggja nú fyrir hjá sjóðnum.

Ár	Heildarkostnaður	Veittir styrkir	Veittir styrkir með mótframlagi
2012	519.253.612	75.000.000	150.000.000
2013	1.779.991.004	575.550.000	1.151.100.000
2014	1.005.312.200	244.484.625	488.969.250
Samtals*	3.304.556.816	895.034.625	1.790.069.250
<i>Meðalfjárhæð á ári</i>	<i>1.101.518.939</i>	<i>298.344.875</i>	<i>596.689.750</i>
Umsóknir í vinnslu (úthlutun 2015)*	1.998.859.401		

Tafla 1. Umsóknir og styrkveitingar Framkvæmdasjóðs ferðamannastaða.

*Heildarfjárhæð umsókna þar sem ekki liggur fyrir hvaða verkefni eru aðkallandi (forgangsverkefni), þ.e. ekki er búið að taka í burtu umsóknir sem t.d. eru ekki styrkhæfar og/eða falla ekki að markmiðum sjóðsins.

Á árinu 2013 mátu opinberar stofnanir sem fara með umsjón lands í ríkiseigu að fjárbörf vegna verndaraðgerða og innviða á ferðamannastöðum í eigu ríkisins gæti numið um 1 milljarði kr. á ársgrundvelli á næstu fimm árum. Samkvæmt upplýsingum frá Framkvæmdasjóði ferðamannastaða er kostnaður verkefna (umsóknir) á vegum ríkisins að meðaltali um 40–45% af heildarkostnaði umsókna sem borist hafa sjóðnum frá stofnun hans. Ef rétt reynist, þ.e. út

Í þessum hluta er farið yfir kosti og galla helstu gjaldtökuleiða sem hafa verið í umræðunni hér á landi, þ.e. annarra leiða en náttúrupassa. Vakin er athygli á því að við undirbúning frumvarpsins vann lögmannsstofan Landslög lögfræðialít fyrir ráðuneytið um hvort það væri nauðsynlegt að Íslendingum yrði gert skylt eins og erlendum ferðamönnum að greiða gjald, ef tekin yrði upp sérstök gjaldtaka til verndunar náttúru Íslands, óháð því hvaða gjaldtökuleið yrði farin. Niðurstaða álitsins er sú að í ljósi skuldbindinga Íslands vegna EES-samningsins yrði mjög erfitt að rökstyðja það að Íslendingar þyrftu ekki að greiða gjald. Í öllum þeim gjaldtökuleiðum sem hér er fjallað um er því gert ráð fyrir að bæði erlendir ferðamenn og innlendir greiði gjald. Athygli er líka vakin á því að ekki er fjallað um hvernig gjaldtöku í ferðapjónustu er hattað í öðrum löndum nema á Nýja-Sjálandi þar sem gjaldtakan þar hefur verið töluvert í umræðunni hér á landi. Að öðru leyti er bent á skýrslu sem fyrirtækið Alta vann fyrir Ferðamálastofu „*Fjármögnun uppbyggingar og viðhalds ferðamannastaða: Yfirlit yfir gjaldtökuleiðir*“.¹

Í fyrsta lagi má nefna *komu- eða brottfarargjald*. Gjaldið er annaðhvort innheimt á flugvelli og við hafnarbakka eða gegnum farseðla. Við þessa gjaldtökuleið þarf að gera greinarmun á því hvort að átt er við *komu- eða brottfarargjöld* sem landamæragjöld, líkt og *ESTA-gjaldið* sem ferðamenn þurfa að greiða áður en þeir fara til Bandaríkjanna, eða hvort átt er við að lögð sé sérstök gjöld eða skattar á flugmiða. Hvað fyrri leiðina varðar er alveg ljóst að á grundvelli skuldbindinga Íslands samkvæmt EES-samningnum og Schengen-samstarfinu er með öllu óheimilt að setja upp hvers konar gjaldtöku sem landamæragjald, þ.e. að gera það að skyldu að ferðamenn þurfi að greiða gjald til að komast til eða frá landinu, hvort sem innheimtan er byggð á sambærilegri aðferð og fyrrgreint *ESTA-gjald* eða fer fram með greiðsluvélum á flugvöllum og hafnarbökkum. Sú leið er því með öllu ófær sem gjaldtökuleið. Hvað síðari leiðina varðar, þ.e. að leggja gjöld eða skatt á flugmiða, eru kostirnir þeir að hún er einföld í framkvæmd og nær auðveldlega til allra ferðamanna. Þessi leið er líka þekkt erlendis og ætti því ekki að koma ferðamönnum á óvart. Þó má benda á að lönd innan EES-svæðisins hafa verið að hverfa frá skattlagningu á flug nema það tengist beint þeirri þjónustu sem flugfarþegar njóta. Ókosturinn við þessa leið er þó sá að leggja yrði gjaldið á innanlandsflug jafnt sem millilandaflug ef það er lagt beint á farseðla. Í frumvarpi því sem varð að lögum nr. 87/2011, um gistináttaskatt, var upprunalega lagt til að greitt skyldi í ríkissjóð farþegagjald fyrir hvern farþega um borð í flugförum og farþegaskipum og átti fjárhæð farþegagjalds að vera mishá eftir vegalengd ferðar. Hætt var við álagningu gjaldsins þegar frumvarpið var í meðförum Alþingis. Rökin voru þau að nauðsyn væri á ítarlegri skoðun af hálfu fjármálaráðuneytisins á því hvort ákvæði frumvarpsins um upptöku farþegaskatts samrýmdist skuldbindingum Íslands samkvæmt EES-samningnum og eftir atvikum öðrum alþjóðaskuldbindingum á sviði flugmála. Bæði EFTA-dómstóllinn og dómstóll Evrópusambandsins hafa tekið ákvarðanir í málum er lúta að ýmsum tegundum gjalda á flug. Má þar t.d. nefna dóm EFTA-dómstólsins í máli nr. E-1/03 gegn íslenska ríkinu. Dómstóllinn komst að þeirri niðurstöðu

¹ www.ferdamalastofa.is/static/research/files/fjarmognun_ferdamannastada.pdf

að íslensk stjórnvöld hefðu brotið gegn ákvæðum EES-samningsins með því að innheimta hærri gjöld á farþega í millilandaflugi en farþega í innanlandsflug og farþega á leið til Grænlands og Færeyja. Einnig má nefna dóm dómstóls Evrópusambandsins (ESB) í máli nr. C-70/99 gegn Portúgal. Í þeim dómi áleit dómstóllinn að mismunun á gjalddöku milli farþega í innanlandsflugi og millilandaflugi væri brot á ESB-reglum. Þá bað grískur dómstóll ESB-dómstóllinn um ráðgefandi álit varðandi mismunandi gjalddöku á farþega eftir lengd flugs, sbr. mál nr. C-92/01. Dómstóllinn ályktaði að til þess að slíkur mismunur gæti gengi upp yrði að sýna fram á að það kostaði meira að þjónusta farþega sem væru að fljúga lengri vegalengdir. Í ljósi framangreinds verður að telja ljóst að það er nánast útilokað að rökstyðja að hafa mismunandi gjaldflokka á komu- og brottfarargjöldum eftir vegalengd frá flugvöllum á Íslandi þannig að það standist ákvæði EES-samningsins um bann við mismunun. Jafnframt má benda á að ef farin yrði sú leið að leggja skatt á innanlands- og millilandaflug mun sá skattur að öllu óbreyttu skila sér út í verðlagið og leiða til minni eftirspurnar, sérstaklega í innanlandsflugi, en nú þegar njóta nokkrar leiðir innanlands ríkisaðstoðar þar sem án hennar væri erfitt að halda uppi flugi.

Í öðru lagi má nefna *gistináttaskatt*. Samkvæmt gildandi lögum nr. 87/2011, um gistináttaskatt, eru tekjur af gjaldinu nýttar til að stuðla að uppbyggingu, viðhaldi og verndun fjölsótttra ferðamannastaða, friðlýstra svæða og þjóðgarða. Jafnframt er tekjunum ætlað að tryggja öryggi ferðamanna og verndun náttúru landsins. Samkvæmt lögunum rennur $\frac{3}{5}$ hluti teknanna beint til Framkvæmdasjóðs ferðamannastaða. Í frumvarpi til fjárlaga fyrir árið 2015 er áætlað að gistináttagjaldið skili ríkissjóði 264,7 millj. kr. og þar af er gert ráð fyrir að sjóðurinn fái framlög að fjárhæð 145,8 millj. kr. Þessir fjármunir duga skammt ef ná á tókum á vanda ferðamannastaða en þörfin er mun meiri eins og bent er á í b-lið í kafla 2.1. Sú hugmynd hefur komið fram að afla mætti hærri tekna með því að lagfæra þá hnökra sem eru á núverandi gistináttaskatti. Í dag er gjaldið á hverja einingu 100 kr. Ef gerð yrði lagabreyting á gistináttaskattinum á þann hátt að hver gestur greiddi 100 kr. fyrir hverja gistinótt í stað þess að greiða sama verð fyrir hverja gistináttaeiningu og að farþegum skemmtiferðaskipa yrði gert skylt að greiða gjald fyrir hverja gistinótt í íslenskri lögsögu mundi sú breyting skila ríkissjóði að meðaltali um 610–650 millj. kr. á ársgrundvelli. Er þá tekið mið af áætlaðri heildarnýtingu gististaða á næstu þremur árum. Sú fjárhæð nægir þó ekki heldur til að standa undir fjárþörfinni. Til að ná markmiðunum yrði að tvöfalda gistináttaskattinn á hvern ferðamann til að ná sambærilegum tekjum og með útgáfu náttúrupassa. Slík breyting á núverandi lögum um gistináttaskatt eins og rakið er hér að framan gæti óneitanlega haft neikvæð áhrif á eftirspurn á gistingu í landinu, sérstaklega hjá þeim sem reka litla gististaði.

Í þriðja lagi má nefna „*hver innheimti fyrir sig*“, þ.e. *landeigendur sem og ríkið taka upp gjalddöku hver á sínum ferðamannastað*. Kosturinn við þessa leið er sá að þá berst fjármagn inn á þau svæði þar sem gjald er innheimt og nýtist líklega beint til uppbyggingar á svæðunum. Ókostirnir eru þó margir. Gjaldfrjálsir staðir geta haft áhrif á eftirspurn ferðamanna eftir þeim stöðum þar sem gjaldskylda er til staðar. Ef ferðamenn, hvort sem þeir eru íslenskir eða erlendir, meta upplifunina á gjaldskyldu stöðunum ekki nægjanlega mikla að teknu tillit til gjaldsins samanborið við gjaldfrjálsa staði má búast við því að ferðamenn sæki í þá gjaldfrjálsu. Slíkt mundi vitaskuld fjölga heimsóknum til gjaldfrjálsu staðanna sem getur verið kostur fyrir þá og dreifingu ferðamanna en að sama skapi má eins gera ráð fyrir að ef einn landeigandi fer af stað með gjalddöku og vel gengur, geri aðrir slíkt hið sama. Áhættan af því er að ef ferðamaður þarf að greiða gjald á mörgum stöðum, hvort sem það er til einkaaðila eða ríkisins, getur það haft neikvæð áhrif á ímynd landsins og skilað sér síðar meir í færri

ferðamönnum og þar með minni tekjum fyrir þjóðarbúið. Út frá kostnaðarhliðinni er þetta dýrasta leiðin. Koma þyrfti upp annars vegar dýru greiðslukerfi á staðnum og hins vegar eftirlitshliðum eða ráða starfsfólk til þess að sinna gjaldtökuvörslu. Að auki má gera ráð fyrir að á háannatímum myndist langar raðir til að greiða fyrir aðgang að svæðinu sem fælir ferðamenn frá.

Í fjórða lagi er það *nýsjálenska leiðin*. Grunnreglan í gjaldtöku hins opinbera á Nýja-Sjálandi er að allir sem hafa fjárhagslegan ávinning af því að vera með starfsemi á ferðamannasvæðum sem eru undir stjórn nýsjálensku umhverfisstofnunarinnar (þjóðgarðar, þjóðskógar, verndarsvæði o.s.frv.) verða að gera um það samning við stofnunina og greiða fyrir það afnotagjöld ásamt því að hafa leyfi fyrir starfseminni. Hér er t.d. átt við starfsemi hópbífreiða og bátsferða, veitingahúsa og hótela, almenna leiðsögn ferðamanna og hvers kyns afþreyingu. Þessi leið yrði talsvert flóknari í framkvæmd hér á landi en á Nýja-Sjálandi sökum þess að álagning í ferðaþjónustu er töluvert flókin hér á landi og í sumum tilvikum má segja það sama um eignarhald á ferðamannastöðum. Jafnframt er hér um að ræða skatt á eina atvinnugrein sem er ekki í anda þess að einfalda starfsumhverfi fyrirtækja og lækka skatta á atvinnulífið. Þá er hætt á að slíkt kerfi búi til aðgangshindrun sem gæti skaðað samkeppni og nýsköpun í ferðaþjónustu.

Í ljósi þess sem að framan er rakið var ákveðið að leggja fram frumvarp til laga um náttúrupassa sem gjaldtökuleið til að afla tekna til uppbyggingar, viðhalds og verndunar ferðamannastaða. Er sú leið talin hafa kosti umfram komu- eða brottfarargjald, gistinátta-skatt, „hver innheimtir fyrir sig“ og nýsjálensku leiðina. Nánar er fjallað um náttúrupassa í 3. kafla.

3. Meginefni frumvarpsins.

Eins og fram kemur í 1. gr. frumvarpsins er markmið þess að stuðla að verndun náttúru Íslands með nauðsynlegri uppbyggingu, viðhaldi og verndun ferðamannastaða svo og að styðja við málefni er tengjast öryggismálum ferðamanna. Innviðir á ferðamannastöðum eru hluti af þessum þáttum og felast í orðunum „uppbygging“, „viðhald“ og „verndun“. 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. Með öryggismálum er m.a. átt við tækjabúnað og fræðsluefni. Til þess að ná þessum markmiðum er lagt til að aflað verði tekna í ríkissjóð með útgáfu náttúrupassa sem veiti aðgang að ferðamannastöðum á Íslandi sem eiga aðild að náttúrupassa. Gert er ráð fyrir að tekjurnar renni í ríkissjóð en þeim verði síðan ráðstafað af fjárlögum til Framkvæmdasjóðs ferðamannastaða skv. 1. gr. laga nr. 75/2011, sbr. 11. gr. frumvarpsins.

Alþekkt er víða erlendis að stjórnvöld innheimti gjald á ferðamannastöðum en sú gjaldtökuleið sem farin er með náttúrupassa er þó talin einstök að því leyti að eitt gjald gildir fyrir ferðamannastaði sem eiga aðild að náttúrupassa. Þannig getur orðið til heildstætt kerfi fyrir landið allt. Kostir náttúrupassa eru líka þeir að þeir borga sem njóta, þ.e. að gjaldtakan nær til þeirra sem sannarlega eru að heimsækja ferðamannastaði. Rétt er þó að árétta að það verður eingöngu skylda að vera eigandi að gildum náttúrupassa á þeim stöðum þar sem eigandi eða umsjónaraðili lands á aðild að passanum. Fyrir um önnur svæði er ferðamönnum áfram gjaldfrjáls. Í þessum kafla verður nánar gerð grein fyrir fyrirkomulagi náttúrupassa, eftirliti, verðlagningu og úthlutun fjármuna og farið stuttlega yfir helstu atriði í fyrrnefndu frumvarpi umhverfis- og auðlindaráðherra, þ.e. þann þátt sem varðar þetta frumvarp.

3.1 Framkvæmd.

Náttúrupassi er hugsaður þannig að ferðamaður greiði fyrir það sem hann er að nýta og njóta. Þeir ferðamannastaðir sem eiga aðild að náttúrupassa, þ.e. staðir sem eru skilgreindir sérstaklega sem ferðamannastaðir skv. 1. mgr. 4. gr. frumvarpsins, verða tilgreindir á sérstökum lista sem birtur er á heimasíðu Ferðamálastofu og víðar. Þeir sem fara um landið og kynna sér náttúru þess eiga því að vera upplýstir um hvaða staðir og landsvæði eru hluti af náttúrupassakerfinu. M.a. er ráðgert að unnt verði að sækja sér slíkar upplýsingar með raf-rænum hætti og í snjallsíma, auk frekari upplýsinga um náttúru landsins. Á fyrstu árum gildistíma náttúrupassa, verði frumvarp þetta að lögum, má gera ráð fyrir að á framangreindum lista, sbr. 4. mgr. 4. gr. frumvarpsins, verði taldir upp helstu ferðamannastaðir á landinu. Sá listi mun liggja fyrir áður en lögin koma til framkvæmda. Þegar fram í sækir má búast við að fleiri ferðamannastaðir bætist á listann, bæði í opinberri eigu og einkaeigu, þ.e. eftir því sem uppbyggingu nýrra ferðamannastaða miðar áfram. Er það til samræmis við stefnu stjórnvalda sem sett verður fram í landsáætlun samkvæmt fyrrgreindu frumvarpi umhverfis- og auðlindaráðherra, verði það frumvarp að lögum. Ferlið er því gagnsætt og ferðamaðurinn gerir sér auðveldlega grein fyrir því hvernig fjármuninum er ráðstafað. Ímynd náttúrupassans ætti því að vera jákvæð. Þá er greinum innan ferðaþjónustunnar ekki mismunað með þessari gjalddöku, þ.e. það leggst ekki á eina grein að standa undir því að innheimta gjald líkt og nú er með fyrirkomulagi gistináttaskatts. Í þessu sambandi er ástæða til að nefna að það er ávallt ferðamaðurinn sem ber ábyrgð á að afla sér náttúrupassa en ekki ferðaskipuleggjandinn.

Náttúrupassi er þó ekki gallalaus frekar en þær gjalddökuleiðir sem nefndar hafa verið hér að framan. Ókostir þessa kerfis eru þeir að annars vegar er stofnkostnaður og rekstrarkostnaður nokkur eins og fram kemur í kostnaðarumsögn fjármála- og efnahagsráðuneytisins. Hins vegar er ekki gert ráð fyrir að um afar ítarlegt og viðamikilið eftirlit verði að ræða og tekur kostnaðurinn því mið af því. Á móti verður lögð áhersla á að höfða til ferðamannsins þannig að hann sjái ekki hag sinn í því að sniðganga náttúrupassa þótt eftirlitið sé lítið vegna þess að hann fær eitthvað á móti, m.a. bætt öryggi á ferðalagi og meiri upplifun. Einnig mætti bjóða ferðamanni án endurgjalds smáforrit í síma sem veitir ýmsar upplýsingar um ferðamennsku á Íslandi. Það ætti jafnframt að vera hvati hjá ferðaskipuleggjendum að tryggja að ferðamenn afli sér passa, annars vegar til þess að stuðla að sjálfbærni atvinnugreinarinnar vegna tekna sem berast af gjalddökunni og hins vegar til að ímynd skipuleggjandans skaðist ekki, þ.e. ef ferðamaður sem kemur til landsins á vegum ferðaskrifstofu er sektaður mun hann eflaust skella skuldina á hann og/eða ferðaskrifstofuna fyrir að upplýsa sig ekki um skylduna.

3.2 Útgáfa, kynning og eftirlit.

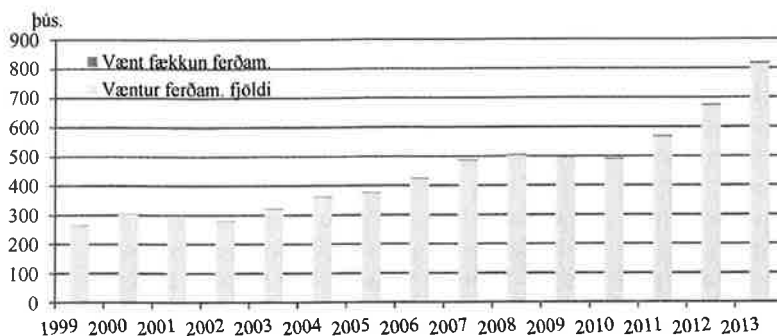
Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að Ferðamálastofa annist innheimtu gjalds með útgáfu náttúrupassa. Hægt verður að greiða fyrir passann á sérstakri vefsíðu sem opnuð verður með góðum fyrirvara áður en gjaldskylda hefst. Ef greitt er gegnum vefsíðu berst kvittun til greiðanda með tölvupósti sem nóg er að framvísa við eftirlit. Sambærilegt fyrirkomulag tíðkast þegar keyptur er flugfarseðill en þá fær farþegi sendan tölvupóst sem nóg er að prenta út og framvísa við brottför eða að framvísa staðfestingu úr síma. Einnig verður hægt að prenta út kvittun til að hafa meðferðis á ferðamannastöðum kjósi ferðamaðurinn það. Ef ferðamenn lenda í vandræðum með að greiða fyrir passann geta m.a. ferðaskrifstofur, upplýsingamiðstöðvar og gististaðir aðstoðað ferðamenn við að greiða gjaldið gegnum vefsíðuna. Með þessum hætti er komið í veg fyrir að það séu margir vörsluaðilar. Talið er skynsamlegt að byrja með nógu einfalt kerfi sem síðan er hægt að þróa frekar í framtíðinni ef vilji er til þess.

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að Ferðamálastofa annist kynningu og markaðssetningu á passanum. Mikilvægt er að markaðssetning á náttúrupassa haldist í hendur við aðra markaðssetningu í ferðaþjónustu sem unnin er t.d. á vegum Íslandsstofu, Ferðamálastofu og markaðsstofa landshlutanna. Þá er í frumvarpinu gert ráð fyrir að eftirlitið verði í höndum Ferðamálastofu og henni sé heimilt að leggja stjórnvaldssekt að fjárhæð 15.000 kr. á einstakling ef hann hefur ekki greitt gjald fyrir náttúrupassa á þeim ferðamannastöðum sem eiga aðild að náttúrupassa. Ekki er gert ráð fyrir miklu eftirliti heldur verði eftirlitið með svipuðum hætti og þekkist víða erlendis, t.d. varðandi eftirlit með að farþegar greiði fyrir not á almenningssamgöngum. Eftirlitið er í umsjón Ferðamálastofu en það er ekkert í frumvarpinu sem bannar henni að gera þjónustusamning um eftirlit. Þeir sem sinna eftirliti fara með ákveðnu millibili á þá ferðamannastaði sem eiga aðild að náttúrupassa og kanna hvort gestir á staðnum séu eigendur að gildum náttúrupassa. Gert er ráð fyrir að aðilar með lögheimili og/eða búsetu á Íslandi sem kaupa náttúrupassa þurfi eingöngu að framvísa skilríkjum og kennitölu við eftirlit, þ.e. ekki er gerð krafa um að viðkomandi sé með náttúrupassann á sér. Auk beinna eftirlitsferða mun Ferðamálastofa fylgjast með því hvort samræmi sé á milli fjölda ferðamanna í landinu og tekna sem berast af útgáfu náttúrupassa gegnum greiðslukerfi hans. Ef í ljós kemur að tekjur af passanum eru ekki í samræmi við fjöldann er hægt að huga að breytingum á kerfinu, svo sem með auknu eftirliti ef þörf er talin á því.

3.3 Verðlagning á náttúrupassa.

Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið leitaði til Daða Má Kristóferssonar, doktors í hagfræði og sviðsforseta Félagsvísindasviðs Háskóla Íslands, til þess að vinna greinargerð um áhrif verðlagningar á tekjur og fjölda ferðamanna. Daði Már fékk Jónas Hlyn Hallgrímsson, verkefnisstjóra hjá Hagfræðistofnun Íslands, sér til aðstoðar. Í greiningunni er fjallað um að almennt sé talið að eftirspurn eftir náttúrusvæðum bregðist ekki verulega við verðbreytingum og að hóflegt gjald (t.d. um 10 bandaríkjadali) hafi einungis lítil áhrif á eftirspurn. Ástæðan fyrir þessu getur farið eftir staðsetningu og sérkennum en einnig getur verið að gjöld séu oft og tíðum lágt hlutfall tekna, ólíkt t.d. bifreiðakaupum. Önnur ástæða getur verið að gjöldin eru vanalega lítill hluti heildarútgjalda ferðamanna á ferðalögum og á það sérstaklega við þá sem koma erlendis frá. Þannig má segja að verðteygni (með verðteygni er því lýst hvernig eftirspurn breytist þegar verð vöru hækkar um 1%) fyrir heimsóknir til náttúrustaða sé óteyg-in og að verðteygni sé að öllum líkindum á bilinu -0,1 til -0,4, og líklega nærri -0,1. Hér ber þó að hafa tvennt í huga. Annars vegar getur verðteygni verið mjög mismunandi milli staða, svo sem vegna sérkenna, og hins vegar eru engar íslenskar rannsóknir til um verðteygni ferðamannastaða og var því stuðst við erlendar rannsóknir við vinnslu greinargerðarinnar. Höfundar telja því mikilvægt að túlka niðurstöðurnar varlega þar sem erfitt að heimfæra erlendar rannsóknir á Ísland.

Í þeim útreikningum sem hagfræðingarnir notuðu er miðað við -0,4 verðteygni í grunn-tilviki sem talið er varlega áætlað. Það þýðir að fyrir þá hópa sem eru með hæstu útgjöldin hérlandis er samdrátturinn í eftirspurn til ferðamannastaða 0,5% ef miðað er við 4.000 kr. verð á náttúrupassa en minni fyrir lægri verð. Ef hins vegar litið er til þess hóps sem er með lægstu útgjöldin hérlandis þá er samdrátturinn í eftirspurn nærri 2% ef miðað er við sama verð á passa og minni fyrir lægra gjald. Á mynd 1 má sjá hvaða áhrif 1% samdráttur hefur á eftirspurn vegna náttúrupassa fyrir erlenda ferðamenn.



Mynd 1. Þróun fjölda erlendra ferðamanna hingað til lands miðað við 4.000 kr. kostnaðaraukningu.

Heimild: Ferðamálastofa, Elías Gíslason og eigin útreikningar Hagfræðistofnunar Háskóla Íslands.

Ef þróun fjölda erlendra ferðamanna á næstu árum verður í líkingu við þróun undanfarinna ára er ljóst að 4.000 kr. verð fyrir náttúrupassa mun ekki draga úr heildarfjölda ferðamanna hingað til lands en mun þó hægja á vextinum. Verð á náttúrupassa sem jafnast á við nærri 29 þús. kr. mundi hins vegar leiða af sér 7,3% samdrátt í eftirspurn fyrir ferðamann með meðal-útgjöld á mann og -0,4 verðteygni.

Í könnun sem Maskína-rannsóknir ehf. vann fyrir Ferðamálastofu meðal erlendra ferðamanna á tímabilinu október 2013 til maí 2014 kemur fram að helmingi svarenda fannst 1.906 kr. fyrir náttúrupassa vera of lágt gjald. Miðgildi gjaldsins samkvæmt könnuninni var 4.608 kr., þ.e. helmingi svarenda fannst þessi upphæð vera heppilegt gjald fyrir náttúrupassa. Úrtakið var 4.500 manns og svarhlutfallið 55,8%. Framkvæmd könnunarinnar var þannig háttað að netföngum var safnað í Leifsstöð og könnun síðan send á rafrænu formi (netkönnun) til ferðamanna þegar þeir voru komnir aftur heim.

Í greiningu Daða Mús og Jónasar Hlyns kemur fram að erfitt sé að leggja mat á verðteygni innlendra ferðamanna þar sem upplýsingar um ferðavenjur og heildarútgjöld Íslendinga liggja ekki fyrir. Í mati sínu gera þeir þó ráð fyrir að útgjöld á hvern dag gætu verið 10–20 þús. kr. og að gistinætur séu a.m.k. fimm. Miðað við þær forsendur gæti hlutfallsleg kostnaðaraukning fyrir Íslending á ferðalagi verið frá 0,2% til 3,5% sem er í raun svipað og fyrir erlendu ferðamennina. Ráðuneytið kannaði hvort skynsamlegt væri að gefa út verðskrá með mismunandi verði á náttúrupassa eftir gildistíma hans, þ.e. gefa út annars vegar skammtímapassa og hins vegar langtímapassa þannig að ferðamaður greiðir lægra einingarverð eftir því sem meira magns er neytt (e. Second degree price discrimination). Vegna skuldbindinga Íslands samkvæmt EES-samningnum er ekki talið að hægt sé að beita slíkri mismunun þar sem lægsta einingarverðið nýtist eingöngu tilteknum hópum, þ.e. hópum sem eiga kost á að nota passann reglulega. Verðmismunun verður því að rúmast innan eðlilegar tímalengdar og þá innan við eitt ár. Á móti er ekki talið stríða gegn skuldbindingunum ef eitt og sama verð gildir fyrir alla ferðamenn þótt gildistíminn sé til nokkurra ára. Í því sambandi er ekki talið að verið sé að fara óvarlega ef gildistíminn er í nokkur ár eins og lagt er til í þessu frumvarpi þar

sem gera má ráð fyrir að ákveðinn hluti erlendra ferðamanna komi aftur til landsins innan þess tíma.

Með vísan til þessarar greiningar á áhrifum verðlagningar á náttúrupassa er ekki búist við að gjaldtakan muni hafa mikil áhrif á fjölda ferðamanna ef verðið er ekki of hátt. Þar sem engin reynsla er af gjalddöku með náttúrupassa og ekki vitað með nægilegri vissu hver fjárþörf ferðamannastaða er til langs tíma var ákveðið að fara varlega í gjalddökunni. Þó er gert ráð fyrir að gjaldið standi undir áætlaðri fjárþörf fyrir uppbyggingu, viðhaldi og verndun ferðamannastaða til skamms tíma sem er áætlað um 1,1 milljarður kr. á ársgrundvelli, eins og fjallað er um í b-lið í kafla 2.1, eða um 3,3 milljarðar kr. á fyrsta gildistíma náttúrupassa. Að auki er gert ráð fyrir að gjaldið standi undir ákveðnum tekjum til að ráðstafa til ferðamannastaða gegn mótframlagi og öryggismála ferðamanna og standi auk þess undir rekstri og umsjón passans.

Í töflu 2 eru sýndir útreikningar um áætlað gjald fyrir náttúrupassa þannig að það standi a.m.k. undir fyrrgreindri fjárþörf en sé ekki hærra en nauðsynlegt er til að draga úr neikvæðum áhrifum af gjalddökunni. Við útreikninga var stuðst við fjórar sviðsmyndir (lóðrétt) sem gefa mismunandi tekjur eftir því hvaða spá er notuð yfir fjölda ferðamanna og fimm sviðsmyndir (lárétt) eftir því hvaða gjald er sett á náttúrupassa. Niðurstöðurnar sýna að 1.500 kr. gjald fyrir fyrsta gildistímann, eða frá 1. september 2015 til 31. desember 2018, gefur bestu mynd til að ná markmiðunum um framlögin sem lögð eru til grundvallar. Fyrir næsta tímabil hæfist gildistími hins vegar í upphafi árs og lyki í lok þriðja árs.

Gjald fyrir náttúrupassa – gildistími (1. sept. 2015 – 31. des. 2018)	% fjölgun ferðamanna			
	Enginn fjölgun 0%	Lágspá 7%	Miðspá 14%	Háspá 21%
500 kr.	1,0	1,2	1,5	1,7
1.000 kr.	2,0	2,4	2,9	3,5
1.500 kr.	3,0	3,6	4,4	5,2
2.000 kr.	4,0	4,8	5,8	6,9
2.500 kr.	5,0	6,0	7,3	8,7

Tafla 2. Áætlaðar tekjur í milljörðum kr. með útgáfu náttúrupassa – sviðsmyndir.

*Við útreikninga var stuðst við tölur frá Ferðamálastofu og kannanir MMR og Maskínu-rannsóknunum ehf. um ferðavenjur ferðamanna. Forsendur: 85% erlendra ferðamanna 18 ára og eldri sem koma um Keflavíkurflugvöll (70%); Erlendir ferðamenn sem koma með skemmtiferðaskipum (70%); Íslenskir ferðamenn 18 ára og eldri (50%, föst stærð mæld út frá meðalfjölda samkvæmt mannfjöldaspá til þriggja ára); 0,5% samdráttur vegna gjalds; 1% endurkomur erlendra ferðamanna. Ekki er sjálfgefið að vöxturinn verði jákvæður á þessu tímabili eins og sýnt er í töflunni þar sem ferðahjónustugreinin er tiltölulega kvik. Ber að hafa það í huga.

3.4 Úthlutun fjármuna.

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að Ferðamálastofa skili mánaðarlega til ríkissjóðs þeim tekjum sem myndast við innheimtu gjalds með útgáfu náttúrupassa. Tekjunum verði síðan ráðstafað af fjárlögum til Framkvæmdasjóðs ferðamannastaða sem starfar samkvæmt lögum nr. 75/2011 og er í vörslu Ferðamálastofu sem annast rekstur hans, sbr. 1. mgr. 5. gr. laganna. Nokkrar breytingar eru gerðar í frumvarpinu á þeim lögum af því tilefni þar sem kveðið er á um nýtt fyrirkomulag við úthlutun úr sjóðnum. Breytingarnar eru sem hér segir:

1. Heimilt verði að nýta allt að 3,5% af tekjum náttúrupassa til að standa undir kostnaði við

rekstur og umsjón passans, þ.e. rekstur greiðslukerfis og vefsíðu, birtingu auglýsinga og eftirlit með ferðamönnum og framkvæmdum á ferðamannastöðum.

2. 82,5% af tekjum sjóðsins að frádregnum kostnaði verði varið til uppbyggingar og viðhalds ferðamannastaða sem eiga aðild að náttúrupassa og eru á verkefnaáætlun sem unnin er á grundvelli laga um landsáætlun um uppbyggingu innviða fyrir ferðamenn til verndar náttúru og menningarsögulegum minjum.
3. Þar sem aðrir ferðamannastaðir en þeir sem eru í eigu eða umsjón ríkisins eiga ekki sjálfkrafa aðild að náttúrupassa er gert ráð fyrir að 10% af tekjum hans að frádregnum kostnaði verði varið til að styrkja framkvæmdir á þeim stöðum sem standa utan náttúrupassa. Ekki verður þó heimilt að veita hærri styrk en sem nemur 50% af heildarkostnaði framkvæmdanna. Um þennan lið vísast nánar í 1. gr. laga nr. 75/2011.
4. 7,5% af tekjum náttúrupassa að frádregnum kostnaði verði varið til öryggismála ferðamanna.

Þá er því bætt við lögina að eigendum eða umsjónaraðilum ferðamannastaða sem fengið hafa fjármuni úr Framkvæmdasjóði ferðamannastaða sé óheimilt að taka annað aðgangsgjald af ferðamönnum en náttúrupassa. Ekki er þó takmörkuð heimild eigenda eða umsjónaraðila til að taka gjald fyrir veitta þjónustu á svæðinu. Þá verður áfram heimilt að fjármagna undirbúnings- og hönnunarvinnu sem er nauðsynleg vegna framkvæmda sbr. 2. mgr. 1. gr. gildandi laga en sjóðnum er ekki heimilt að bera rekstrarkostnað mannvirkja, náttúruverndar-svæða eða annarra ferðamannastaða. Er það óbreytt frá gildandi lögum.

3.5 Gildistaka og brottfall annarra laga.

Gert er ráð fyrir að lögina öðlist þegar gildi en að útgáfa náttúrupassa og gjaldtaka hefjist þó ekki fyrr en 1. september 2015. Lögina þurfa að öðlast gildi strax enda nauðsynlegt að hefja undirbúning að útgáfu passans sem fyrst, bæði hvað varðar kynningu og markaðssetningu, uppsetningu greiðslukerfis og opnun vefsíðu. Ljóst er að margir eigendur fyrirtækja í ferðaþjónustu hafa nú þegar selt í ferðir fyrir næsta sumar án þess að gera ráð fyrir gjaldi af náttúrupassa. Af þeim sökum þykir rétt að kveða á um að gjaldtökuákvæði laganna komi til framkvæmda frá og með 1. september 2015.

Gert er ráð fyrir að náttúrupassi taki við af gistináttaskattinum sem tekjuöflunarkerfi til að byggja upp ferðamannastaði á Íslandi. Til að tryggja nauðsynlegar tekjur í upphafi, frá september 2015 til september 2016, er í frumvarpinu gert ráð fyrir að lög nr. 87/2011 falli úr gildi ári eftir að náttúrupassinn tekur gildi, þ.e. 1. september 2016. Sett er inn nýtt bráðabirgðaákvæði, sbr. f-lið 11. gr. frumvarpsins, um að áfram renni $\frac{3}{5}$ tekna gistináttaskattsins til Framkvæmdasjóðs ferðamannastaða eða þar til sá skattur fellur úr gildi.

3.6 Landsáætlun um uppbyggingu innviða fyrir ferðamenn til verndar náttúru og menningarsögulegum minjum.

Eins og komið hefur fram er frumvarp þetta nátengt frumvarpi umhverfis- og auðlindaráðherra til laga um landsáætlun um uppbyggingu innviða fyrir ferðamenn til verndar náttúru og menningarsögulegum minjum. Er í 4. gr. frumvarpsins vitnað til þess frumvarps. Sökum þess hve frumvörpin eru nátengd er nauðsynlegt að fjalla stuttlega um efni þess frumvarps hér. Í frumvarpi umhverfis- og auðlindaráðherra er kveðið á um að umhverfis- og auðlindaráðherra, í samráði við ráðherra sem fer með ferðamál, þjóðlendumál og menningarminjamál, leggi á þriggja ára fresti fram á Alþingi tillögu til þingsályktunar um stefnumarkandi áætlun um uppbyggingu innviða fyrir ferðamenn í þágu náttúruverndar þar sem mörkuð er stefna og

markmið fyrir slíka uppbyggingu til 12 ára. Þá er í frumvarpinu kveðið á um að á grundvelli fyrrgreindrar 12 ára áætlunar skuli unnin þriggja ára verkefnaáætlun þar sem verkefnum við uppbyggingu og viðhald innviða á ferðamannastöðum er forgangsraðað.

Samkvæmt frumvarpinu er verklagið með þeim hætti að ráðherra skipar til þriggja ára í senn verkefnisstjórn sem hefur umsjón með gerð tillagna að stefnumarkandi áætlun til tólf ára og þriggja ára verkefnaáætlun. Einn meðlimur er tilnefndur af hverri opinberri stofnun sem hefur umsjón með ferðamannasvæðum, ferðamannastöðum og ferðamannaleiðum og mun eiga aðild að áætluninni. Einn fulltrúi skal tilnefndur af Minjastofnun, einn af Ferðamálastofu, einn af Sambandi íslenskra sveitarfélaga, einn af Samtökum ferðaþjónustunnar, einn af Landssamtökum landeigenda, einn af Ferðamálasamtökum Íslands, einn af útivistarfélagum, einn af háskólasamfélaginu, einn af náttúruverndarsamtökum og einn án tilnefningar og skal sá vera skipaður formaður hópsins. Sömu aðilar tilnefna jafnmarga varamenn sem eru skipaðir með sama hætti. Verkefnisstjórn annast upplýsingaöflun, forgangsroðun og gerð tillagna um stefnumarkandi tólf ára áætlun og þriggja ára verkefnaáætlun. Nánari skýringar er að finna í greinargerð með frumvarpinu.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Litið er svo á að efni frumvarpsins kalli ekki á sérstaka skoðun á samræmi við stjórnarskrá og að gjaldtökuákvæði þess séu í samræmi við ákvæði stjórnarskrár. Þá er frumvarpið í samræmi við alþjóðlegar skuldbindingar Íslands. Að því marki sem úthlutun fjármuna úr Framkvæmdasjóði ferðamannastaða skv. 11. gr. frumvarpsins felur í sér ríkisaðstoð í skilningi EES-samningsins er miðað við að slíkar fjárhæðir fari ekki yfir svokölluð *de minimis* fjárhæðamörk sem kveðið er á um í ríkisstyrkjareglum EES-samningsins og ekki sé því um tilkynningarskylda ríkisaðstoð að ræða.

5. Samráð.

Í því skyni að útfæra hugmyndir um náttúrupassa var í aðdraganda frumvarpsvinnunnar boðað til samráðs meðal hagsmunaaðila undir stjórn iðnaðar- og viðskiptaráðherra. Settur var á fót óformlegur samráðshópur en þar áttu eftirfarandi aðilar fulltrúa: umhverfis- og auðlindaráðuneytið, fjármála- og efnahagsráðuneytið, Ferðamálastofa, Íslandsstofa, Nýsköpunarmiðstöð Íslands, Umhverfisstofnun, Vatnajökulspjóðgarður, Þingvallabjörggarður, Samband íslenskra sveitarfélaga, Samtök ferðaþjónustunnar, Ferðamálasamtök Íslands, Ferðaþjónustuklasinn, Slysavarnafélagið Landsbjörg, Samút, markaðsstofur landshlutanna, Félag leiðsögunna, Sýslumaðurinn á Hvolsvelli, Cruise Iceland og Landvernd. Samráðshópurinn hittist á fjórum fundum til að fara yfir einstaka þætti um náttúrupassa. Þá fékk hópurinn afhent minnisblöð, lögfræðiálit og greinargerð frá Daða Má Kristóferssyni og Jónasi Hlyni Hallgrímssyni.

Fyrstu drög að frumvarpinu voru send á hópinn til umsagnar í byrjun mars sl. og komu þar fram margar gagnlegar ábendingar sem mótað hafa frumvarp þetta. Rétt er að geta þess að frumvarpið hefur tekið töluvert miklum breytingum frá því að það var sent á samráðshópinn. Skiptar skoðunar eru meðal hagsmunaaðila um ágæti þessarar gjaldtökuleiðar og er því mikilvægt að þeir fái gott tækifæri til að koma að sjónarmiðum í þinglegri meðferð frumvarpsins.

6. Mat á áhrifum.

Verði frumvarpið að lögum mun það hafa verulega jákvæð áhrif á náttúruvernd og framtíð ferðaþjónustunnar en samspil þessara tveggja þátta getur skilað þjóðarþúinu umtalsverðum

verðmætum í framtíðinni. Einnig má fastlega gera ráð fyrir því að á framkvæmdatímanum skapist ný störf og þjónusta eflist, sérstaklega á landsbyggðinni þar sem helstu ferðamannastaðir eru. Þá er með gjaldinu verið að stuðla að því að ferðaþjónustan verði sjálfbær til framtíðar.

Ávinningurinn af innheimtu sérstaks gjalds með útgáfu náttúrupassa er jákvæður fyrir ríkissjóð og sveitarfélög eins og fram kemur í fylgiskjöllum I og II því án aukinna tekna hefði þurft að leggja út háar fjárhæðir vegna óhjákvæmilegra framkvæmda til að sporna við skemmdum á náttúru landsins án þess að fá nægjanlegar tekjur á móti.

Áætlað er að tekjur ríkissjóðs geti numið um 4,4 milljörðum kr. á fyrsta gildistíma náttúrupassa ef tekið er mið af miðspá um fjölda ferðamanna á tímabilinu, þ.e. frá 1. september 2015 til 31. desember 2018. Í frumvarpinu er mælt fyrir um að þær tekjur sem aflað er með útgáfu náttúrupassa renni í ríkissjóð og verði síðan ráðstafað til Framkvæmdasjóðs ferðamannastaða til að tryggja framlag til ferðamannastaða í þágu náttúruverndar og öryggismála ferðamanna. Það er sama fyrirkomulag og í gildandi lögum um Framkvæmdasjóð ferðamannastaða. Eina breytingin á þessu fyrirkomulagi sem lögð er til í frumvarpinu er að í stað þess að $\frac{3}{5}$ tekna renni til sjóðsins fari allar tekjur af gjaldinu þangað.

Þær tekjur sem sjóðurinn hefur haft til ráðstöfunar hafa á engan hátt dugað til þess að standa undir nauðsynlegum framkvæmdum á ferðamannastöðum og tryggja öryggi ferðamanna. Af þeirri ástæðu var farið í þá vinnu að móta nýja gjaldtökuleið til þess að bregðast við þeim vanda og er þetta frumvarp afsprengi þess.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Með greininni eru sett fram markmið frumvarpsins sem eru að stuðla að verndun náttúru Íslands með nauðsynlegri uppbyggingu, viðhaldi og verndun ferðamannastaða. Einnig er í greininni kveðið á um að styðja þurfi við málefni er tengjast öryggismálum ferðamanna. Til að ná þessum markmiðum er lagt til að aflað verði tekna í ríkissjóð með útgáfu náttúrupassa. Í frumvarpi umhverfis- og auðlindaráðherra sem lagt er fram á þessu löggjafarþingi eru orðin „uppbygging innviða“ notuð en í frumvarpi þessu orðin „uppbygging“, „viðhald“ og „verndun“. Innviðir geta fallið undir upptalningu þessa þriggja orða í frumvarpinu sem hér um ræðir. Við samanburð á þessum tveimur frumvörpum er ekki litið svo á að um raunverulegan greinarmun sé að ræða í þeirri heildarmynd sem að er stefnt.

Þessi grein byggist á sjónarmiðum sem komið hafa fram í ýmsum skýrslum sérfræðinga og stofnana um ástand ferðamannastaða og samspil ferðaþjónustu og náttúru sem nefndar eru í 2. kafla í almennum athugasemdum. Nánar er fjallað um tilefni og nauðsyn lagasetningar í þeim kafla.

Um 2. gr.

Í greininni er að finna ákvæði um náttúrupassa. Þar er lagt til að einstaklingur sem náð hefur 18 ára aldri skuli afla sér náttúrupassa gegn gjaldi heimsæki hann skilgreindan ferðamannastað á Íslandi, þ.e. ferðamannastað sem á aðild að náttúrupassa skv. 4. gr. frumvarpsins.

Í 2. mgr. er kveðið á um að gjald fyrir náttúrupassa sé 1.500 kr. og er gildistími hans í þrjú ár. Nánar er fjallað um þennan lið í kafla 3.3 í almennum athugasemdum við frumvarpið.

Í 3. mgr. er kveðið á um undantekningu frá 1. mgr. að því leyti að einstaklingur sem er með lögheimili á ferðamannastað, sem á aðild að náttúrupassa, stundar þar fasta vinnu eða

er eigandi að slíkum ferðamannastað þurfi ekki að afla sér passa vegna veru sinnar eða starfsemi á þeim stað. Einstaklingi er ekki heldur skylt að hafa meðferðis náttúrupassa nema hann heimsæki ferðamannastaði. Sem dæmi má nefna að ef einstaklingur keyrir í gegnum þjóðgarðinn á Þingvöllum þarf hann ekki að hafa náttúrupassa eingöngu af þeim sökum.

Um 3. gr.

Í greininni er kveðið á um að Ferðamálastofa fari með rekstur og útgáfu náttúrupassa, þ.e. eftirlit, kynningu og aðra umsýslu með honum. Sú tilhögun samrýmist vel hlutverki stofnunarinnar og þeim verkefnum sem hún sinnir. Í 1. mgr. er jafnframt kveðið á um að á náttúrupassa skuli koma fram nafn handhafa, kennitala og/eða útgáfunúmer og gildistími. Er þetta ákvæði samið annars vegar með það fyrir augum að hægt sé að tengja passa við einstakling sem sannarlega greiðir fyrir hann og hins vegar að hægt sé að halda utan um fjölda útgefna passa og skrásetja í gagnagrunn upplýsingar í tölfraðilegum tilgangi, sbr. 8. gr. frumvarpsins. Kveðið er á um að náttúrupassi gildi eingöngu fyrir þann einstakling sem hann er gefinn út fyrir.

Í 2. mgr. ákvæðisins er kveðið á um að Ferðamálastofa skuli annast innheimtu gjalds fyrir náttúrupassa og nánar kveðið á um skil Ferðamálastofu á innheimtu gjalds til ríkissjóðs. Gjald fyrir náttúrupassa skal renna óskipt í ríkissjóð. Markmiðið er síðan að Framkvæmdasjóður ferðamannastaða fái fjárframlög sem tekjunum nemur, sbr. 11. gr. frumvarpsins. Í þessari grein kemur fram að gjaldið beri ekki virðisaukaskatt.

Um 4. gr.

Með greininni er sett fram skilgreining á þeim ferðamannastöðum sem gjaldtakan nær til, þ.e. ferðamannastaðir sem aðild eiga að náttúrupassa. Í greininni kemur fram að allir ferðamannastaðir sem eru í eigu eða umsjón opinberra aðila eigi sjálfkrafa aðild að náttúrupassa. Með ferðamannastað er átt við ákveðinn skilgreindan stað í náttúru Íslands sem hefur aðdráttarafl fyrir ferðamenn vegna náttúru og sögu. Er þar verið að vísa til skilgreiningar á hugtakinu „ferðamannastaður“ í frumvarpi til laga um landsáætlun um uppbyggingu innviða fyrir ferðamenn til verndar náttúru og menningarsögulegum minjum. Sem dæmi um skilgreinda ferðamannastaði samkvæmt ákvæðinu má nefna Þingvallahljóðgarð, Vatnajökulshljóðgarð, Snæfellsneshljóðgarð, friðland að Fjallabaki og friðland í Svarfaðardal. Einnig má nefna staði sem eru í umsjón Skógræktar ríkisins og Landgræðslu ríkisins.

Í 2. mgr. er kveðið á um að ferðamannastaðir sem eru í eigu einkaaðila geti sótt um aðild að náttúrupassa hjá Ferðamálastofu

Í 3. mgr. er kveðið á um að með aðild að náttúrupassa sé eigendum eða umsjónarmönnum ferðamannastaða óheimilt að taka annað aðgangsgjald af þeim sem sækja staðinn en náttúrupassa. Í staðinn fá þeir fjárframlög úr Framkvæmdasjóði ferðamannastaða að uppfylltum skilyrðum sem sjóðurinn setur án kröfu um mótframlag. Greinin hindrar hins vegar á engan hátt eigendur ferðamannastaða í að taka gjald fyrir veitta þjónustu innan svæðisins.

Í 4. mgr. er lagt til að Ferðamálastofu verði gert skylt að birta á aðgengilegan hátt lista yfir alla þá ferðamannastaði sem eiga aðild að náttúrupassa, sbr. 1. og 2. mgr., svo að almenningur og ferðamenn geti kynnt sér þá og gert ráðstafanir áður en þeir staðir eru heimsóttir.

5. mgr. er sett í samræmi við þá reglu sem gildir hjá Framkvæmdasjóði ferðamannastaða um úthlutanir úr sjóðnum en þar eru gerðir sérstakir samningar við styrkþega. Í þessari málsgrein er að auki kveðið á um að ráðherra setji reglugerð um skyldur og ábyrgð styrkþega. Í

Þessu sambandi má vísa í reglugerð nr. 520/2014 sem sett var í tengslum við sérstaka úthlutun til ferðamannastaða vegna átaks til uppbyggingar á ferðamannastöðum sumarið 2014.

Út frá kröfum um skýrleika gjaldtökuheimilda er því með greininni reynt að skilgreina hugtakið „ferðamannastaðir sem eiga aðild að náttúrupassa“. Það eru þeir staðir sem gjaldskylda tekur til samkvæmt lögnum og verða þeir taldir upp á lista Ferðamálastofu eftir að lögin eru komin til framkvæmda, sbr. 4. mgr. Inn á þeim lista eru bæði skilgreindir ferðamannastaðir í eigu opinberra aðila, sbr. 1. mgr., og skilgreindir ferðamannastaðir í eigu einkaaðila sem óska eftir aðild að náttúrupassa og hafa fengið samþykkt Ferðamálastofu, sbr. 2. mgr. greinarinnar. Saman eru þessir ferðamannastaðir (í ríkiseigu eða ekki í ríkiseigu) síðan birtir á listanum sem Ferðamálastofa heldur úti á hverju tíma. Sá listi afmarkar því gjaldskylduna.

Um 5. gr.

Með greininni er kveðið á um skipan fagráðs um öryggismál ferðamanna. Í því skyni er í ákvæðinu gert ráð fyrir að ráðherra skipi sex fulltrúa til tveggja ára í senn sem tilnefndir eru af eftirfarandi aðilum: Ferðamálastofu, og skal sá vera formaður, Umhverfisstofnun, Ríkislögreglustjóra, Vegagerðinni, Slysavarnafélaginu Landsbjörg og Félagi leiðsögumanna. Í 2. mgr. er kveðið á um hlutverk fagráðsins. Þar segir að hlutverk fagráðsins sé að fjalla um málefni er varða öryggi ferðamanna á Íslandi en ætlunin er að ráðstafa 7,5% af tekjum Framkvæmdasjóðs ferðamannastaða til málaflokksins, sbr. 11. gr. frumvarpsins.

Verkefni þar eru fjölmörg. Má sem dæmi nefna uppsetningu á öryggisbúnaði og hönnun og kynningu á fræðsluefni fyrir ferðamenn. Þá er í 11. gr. frumvarpsins lagt til að verja skuli helmingi þeirrar fjárhæðar sem ráðstafað er til öryggismála til að styðja við bakið á frjálsum félagasamtökum sem sinna slysavarna- og björgunarstörfum.

Í 2. mgr. er einnig kveðið á um að fagráðinu beri að leggja fram tillögur til stjórnar Framkvæmdasjóðs ferðamannastaða um úthlutun fjármuna til verkefna er varða öryggismál ferðamanna á Íslandi.

Um 6. gr.

Í greininni er fjallað um eftirlit með náttúrupassa á ferðamannastöðum sem eiga aðild að náttúrupassa. Gert er ráð fyrir að eftirlitið verði í höndum starfsmanna Ferðamálastofu og fari fram með þeim hætti að á þeim ferðamannastöðum sem eiga aðild að náttúrupassa muni Ferðamálastofa kanna hvort einstaklingar sem heimsækja viðkomandi stað séu eigendur að gildum náttúrupassa sem greitt hefur verið fyrir og gefinn er út á viðkomandi einstakling. Lagt er til að nánar verði kveðið á um eftirlit Ferðamálastofu í reglugerð.

Um 7. gr.

Samkvæmt ákvæðinu er Ferðamálastofu heimilt að leggja á stjórnvaldssekt að fjárhæð 15.000 kr. ef einstaklingur er staddur á ferðamannastað sem á aðild að náttúrupassa án þess að hafa greitt gjald fyrir náttúrupassa. Fyrirmyndir að slíku eftirliti og stjórnvaldssektum er að finna í umferðarlögum þar sem kveðið er á um heimildir stöðuvarða til að leggja á gjöld sem og heimildir eftirlitsmanna Samgöngustofu til eftirlits. Með sama hætti munu starfsmenn Ferðamálastofu sem sinna eftirliti ákvarða gjaldtakanda sekt í samræmi við ákvæði 7. gr. Skal sektin lögð á með skriflegri tilkynningu sem afhent er sektarþola ásamt upplýsingum um fjárhæð hennar, greiðslufrest og hvar skuli greiða sektina. Þá er í sömu málsgrein kveðið á um að sektin renni í ríkissjóð.

Í 2. mgr. er kveðið á um að ákvörðun Ferðamálastofu um stjórnvaldssekt megi skjóta til ráðherra innan þriggja mánaða frá því að aðila var tilkynnt um ákvörðunina.

Um 8. gr.

Í greininni er kveðið á um að Ferðamálastofa birti á heimasíðu sinni tölulegar upplýsingar um útgáfu náttúrupassa. Með upplýsingunum verður hægt fá góða yfirsýn yfir framkvæmd laganna, svo sem við eftirlit og áætlanagerðir Ferðamálastofu og Framkvæmdasjóðs ferðamannastaða. Einnig munu upplýsingarnar nýtaast atvinnugreinum, stofnunum, rannsakendum og öðrum hagsmunaaðilum.

Um 9. gr.

Í greininni er mælt fyrir um að ráðherra skuli í reglugerð setja nánari fyrirmæli um framkvæmd laganna. Ekki er þörf á frekari skýringu.

Um 10. gr.

Í greininni er kveðið á um að lögin öðlist þegar gildi en að gjaldtökuákvæði laganna, sem og ákvæði um stjórnvaldssektir, komi til framkvæmda 1. september 2015. Nauðsynlegt er að hefja undirbúning að útgáfu náttúrupassans sem fyrst. Með undirbúningi er m.a. átt við að hanna kynningarefni, fara af stað með kynningarátak, setja upp greiðslukerfi og opna vefsíðu. Þá er ljóst að mörg fyrirtæki í ferðaþjónustu eru þegar búin að selja í ferðir fyrir næsta sumar án þess að gera ráð fyrir gjaldi af náttúrupassa. Af þeim sökum þykir líka rétt að láta útgáfu á passanum ekki hefjast fyrr en 1. september 2015 eða eftir að háannatími ferðaþjónustunnar er liðinn. Ferðamálastofa mun opna vefsíðu fyrir þann tíma og verður þá hægt að greiða fyrir náttúrupassa.

Í 2. mgr. er mælt fyrir um að ráðherra skuli fyrir lok árs 2018 láta meta framkvæmd laganna. Er það talið nauðsynlegt til þess að meta reynslu af útgáfu náttúrupassa og til þess að meta fjárhæð gjalds og fjárþörf til uppbyggingar, viðhalds og verndunar ferðamannastaða en á þessum tíma er gert ráð fyrir að reynsla verði komin á lög um landsáætlun um uppbyggingu innviða fyrir ferðamenn til verndar náttúru og menningarsögulegum minjum sem er á mál-efnasviði ráðherra sem fer með umhverfis- og auðlindamál.

Í 3. mgr. er kveðið á um að 1. september 2016 falli úr gildi lög nr. 87/2011, um gistináttaskatt. Með niðurfellingu laganna skulu skattskyldir aðilar skila innheimtumanni ríkissjóðs skýrslu um fjölda seldra gistináttaeininga á uppgjörstímabilinu og standa skil á greiðslu skattsins fyrir uppgjörstímabilið júlí og ágúst 2016 eigi síðar en 5. október 2016.

Um 11. gr.

Í greininni er að finna breytingar á lögum um Framkvæmdasjóð ferðamannastaða, nr. 75/2011. Í a-lið er lagt til að orðin „í opinberri eigu eða umsjón“ í 1. mgr. 1. gr. laganna falli brott. Er það gert til að tryggja að einkaaðilar sem eiga ferðamannastaði geti fengið fjárstuðning úr sjóðnum eins og opinberir ferðamannastaðir í samræmi við 1. gr. frumvarpsins. Í b-lið er lögð til breyting á ákvæði 2. mgr. 1. gr. laganna um hvernig fjármagni sjóðsins skuli varið. Í þeirri málsgrein er lagt til að sjóðurinn ráðstafi 82,5% af tekjum sjóðsins til ferðamannastaða sem eiga aðild að náttúrupassa, 10% til ferðamannastaða sem eiga ekki aðild að náttúrupassa gegn móttframlagi og 7,5% í öryggismál ferðamanna. Áður en til úthlutunar kemur skal þó alltaf búið að taka frá fjármagn til að standa undir kostnaði við rekstur sjóðsins. Sá kostnaður má þó aldrei vera hærri en sem nemur 3,5% af tekjum sjóðsins. Nánar er

fjallað um ráðstöfun fjármagns í almennum athugasemdum með frumvarpinu. Í c-lið er lagt til að við ákvæði 1. gr. bætist ný málsgrein sem kveður á um að eigendum eða umsjónaraðilum ferðamannastaða sem fengið hafa fjárframlag úr Framkvæmdasjóði ferðamannastaða sé óheimilt að taka annað aðgangsgjald af ferðamönnum en náttúrupassa. Ekki er þó takmörkuð heimild eigenda eða umsjónaraðila til að taka gjald fyrir veitta þjónustu á svæðinu. Þá eru einnig lagðar til breytingar á orðalagi 3. gr. laganna þannig að framlag til Framkvæmdasjóðsins endurspegli tekjur sem ríkissjóður hefur af gjaldinu, sbr. 2. mgr. 2. gr. frumvarpsins. Þá er í e-lið lögð til breyting á 5. gr. laganna í þá veru að Ferðamálastofa leggi fram áætlun um kostnað við rekstur náttúrupassa sem samþykkt er af ráðherra, sbr. 9. gr. frumvarpsins. Þá er í f-lið að finna nýtt ákvæði til bráðabirgða um að áfram renni $\frac{3}{5}$ tekna gistináttaskattsins til Framkvæmdasjóðs ferðamannastaða þar til sá skattur fellur úr gildi.

Fylgiskjal I.

Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti:

Mat á áhrifum frumvarps um náttúrupassa á fjárhag sveitarfélaga skv. 129. gr. sveitarstjórnarlaga, nr. 138/2011.

Með frumvarpi sem iðnaðar- og viðskiptaráðherra leggur nú fram um náttúrupassa er lagt til að Ferðamálastofa fái heimild til innheimtu sérstaks gjalds af ferðamönnum sem heim-sækja ferðamannastaði á Íslandi með útgáfu náttúrupassa. Markmiðið með útgáfu náttúrupassa er að afla tekna til að stuðla að verndun náttúru Íslands með nauðsynlegri uppbyggingu, viðhaldi og verndun ferðamannastaða. Einnig er frumvarpinu ætlað að tryggja framlög til öryggismála ferðamanna en útköll vegna slysa á ferðamönnum hafa aukist verulega samhliða fjölgun ferðamanna í landinu.

Frumvarpið er nátengt frumvarpi umhverfis- og auðlindaráðherra til laga um landsáætlun um uppbyggingu innviða fyrir ferðamenn til verndar náttúru og menningarsögulegum minjum. Í því frumvarpi er m.a. kveðið á um gerð verkefnaáætlunar til þriggja ára sem verður í framtíðinni grundvöllur fyrir úthlutun fjárframlaga til ferðamannastaða. Ekki er þó gert ráð fyrir að verkefnaáætlunin verði tilbúin fyrr en með þingsályktun sem lögð verður fram á Alþingi 1. janúar 2017 eða eigi síðar en þann dag. Af þeirri ástæðu var við gerð frumvarps um náttúrupassa stuðst við upplýsingar frá stjórn Framkvæmdasjóðs ferðamannastaða til að meta fjárþörf ferðamannastaða til skamms tíma, þ.e. sem tekur mið af fyrsta gildistíma náttúrupassa (1. september 2015 til 31. desember 2018). Í matinu kemur fram að meðalheildarkostnaður verkefna sem skilgreind eru aðkallandi (forgangsverkefni) var 1,1 milljarður kr. á ári á tímabilinu 2012–2014. Gert er ráð fyrir sambærilegri fjárhæð á árinu 2015 ef tekið er mið af umsóknum sem liggja nú fyrir hjá sjóðnum en samtals er kostnaður verkefna um 2 milljarðar kr.

Með hliðsjón af framansögðu hefur atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið áætlað tekjur af náttúrupassa þannig að þær standi a.m.k. undir fyrrgreindri fjárþörf til ferðamannastaða á ári en að gjaldið sem sett er á hvern náttúrupassa sé þó ekki hærra en nauðsynlegt er til að draga úr neikvæðum áhrifum af gjaldtökunni. Að auki er tekið tillit til þess að gjaldið standi undir ákveðnum tekjum til að ráðstafa til ferðamannastaða gegn mótframlagi og öryggismála ferðamanna og standi auk þess undir rekstri passans.

Niðurstöðurnar sýna að 1.500 kr. gjald fyrir fyrsta gildistímann eða frá 1. september 2015 til 31. desember 2018 gefur bestu mynd til að ná markmiðunum um framlögin sem lögð eru til grundvallar. Fyrir næsta tímabil hæfist gildistími hins vegar í upphafi árs og lyki í lok þriðja árs. Miðað við 1.500 kr. gjald á hvern útgefinn náttúrupassa geta tekjur ríkissjóðs samkvæmt mati ráðuneytisins numið um 4,4 milljörðum kr. á fyrsta gildistíma náttúrupassans.

Áætlað er að stofnkostnaður Ferðamálastofu, þ.e. uppsetning greiðslukerfis, launakostnaður, auglýsingar, kynningarátak og annar kostnaður, sé um 92,1 millj. kr. á verðlagi 2014. Leggst sá kostnaður á stofnunina á árinu 2015. Gert er ráð fyrir að tekjur sem renna til ríkissjóðs vegna innheimtu gjalds með útgáfu náttúrupassa á seinni hluta árs 2015 muni standa undir þeim kostnaði. Þá er áætlað að rekstrarkostnaður á árinu 2015 verði um 22,9 millj. kr. en um 40 millj. kr. þegar reksturinn er kominn á fullt á árinu 2016. Sá kostnaður dregst einnig frá tekjum með útgáfu náttúrupassa. Eftirfarandi tafla sýnir nánar mismunandi tekjubil og greiðslur úr sjóði Framkvæmdasjóðs ferðamannastaða, sbr. 9. gr. frumvarpsins, eftir því hvaða spá er notuð yfir fjölda ferðamanna.

Fjöldgun ferðamanna	7%	14%	21%
Fyrsta tekjutímabil náttúrupassa	Lágspá	Miðspá	Háspá
Heildartekjur	3,70	4,40	5,20
Ráðstöfun:			
Stofnkostnaður	-0,09	-0,09	-0,09
Rekstur	-0,14	-0,14	-0,14
Samtals til úthlutunar	3,47	4,17	4,97
Uppbygging og viðhald, 82,5%	2,86	3,44	4,10
50% mótframlag, 10%	0,35	0,42	0,50
Öryggismál, 7,5%	0,26	0,31	0,37

Áætlaðar tekjur og fjárveiting úr sjóði Framkvæmdasjóðs ferðamannastaða í milljörðum kr.

*Ekki er gert ráð fyrir úthlutun samkvæmt frumvarpi þessu á árinu 2015.

Í frumvarpinu, sbr. 11. gr., er kveðið á um að náttúrupassi taki við af gistináttaskattinum sem tekjuöflunarkerfi til að byggja upp ferðamannastaði á Íslandi. Til að tryggja nauðsynlegar tekjur í upphafi, frá september 2015 til september 2016, er í frumvarpinu gert ráð fyrir að lög nr. 87/2011 falli úr gildi ári eftir að náttúrupassinn tekur gildi, þ.e. 1. september 2016. Áætlað er að tekjurnar sem myndast af gistináttaskattinum á tímabilinu 2015–2016 (sept.) rúmist innan þeirra áætluðu tekna sem gefnar eru upp í töflunni.

Verði frumvarpið að lögum mun það hafa verulega jákvæð áhrif til verndunar náttúru Íslands og stuðla að meiri sjálfbærni ferðaþjónustunnar, en samspil þessara tveggja þátta getur skilað þjóðarbúinu umtalsverðum verðmætum í framtíðinni. Einnig má fastlega gera ráð fyrir því að ný störf skapist við framkvæmdir á ferðamannastöðum, ekki síst á landsbyggðinni þar sem flestir ferðamannastaðir eru, jafnframt því að ferðaþjónusta eflist um allt land vegna styrkari innviða. Ávinningurinn af frumvarpinu fyrir sveitarfélög er annars vegar sá að þar sem gert er ráð fyrir því að ferðamannastaðir í eigu eða umsjón sveitarfélaga verði sjálfkrafa aðilar að náttúrupassa er ekki gerð krafa um mótframlag rekstraraðila ferðamannastaðar vegna styrkja til viðhalds og uppbyggingar á viðkomandi ferðamannastöðum. Hins vegar

hafa sveitarfélög ávinning af því að ef forsendur um tekjuöflun með útgáfu náttúrupassa 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 lítið.

Umsögn þessi var unnin í samráði við Samband íslenskra sveitarfélaga og gerir sambandið ekki athugasemd við niðurstöðu hennar.

Fylgiskjal II.

*Fjármála- og efnahagsráðuneyti,
skrifstofa opinberra fjármála:*

Umsögn um frumvarp til laga um náttúrupassa.

Með frumvarpi þessu er lagt til að Ferðamálastofu verði veitt heimild til að innheimta sérstakt gjald af ferðamönnum, sem heimsækja tiltekna ferðamannastaði, með útgáfu náttúrupassa. Markmiðið með útgáfu náttúrupassa er að afla tekna til að stuðla að verndun náttúru Íslands með nauðsynlegri uppbyggingu, viðhaldi og verndun ferðamannastaða auk þess að tryggja framlög til öryggismála ferðamanna. Með auknum ferðamannafjölda hefur þörfin fyrir uppbyggingu og viðhald innviða á ferðamannastöðum aukist til mikilla muna enda margir staðir sem liggja undir skemmdum. Er frumvarpi þessu ætlað að bregðast við því.

Gert er ráð fyrir að gjald fyrir náttúrupassa verði 1.500 kr. fyrir hvern einstakling 18 ára og eldri, passinn gildi í þrjú ár og að Ferðamálastofa annist innheimtu gjaldsins. Fyrirhugað er að hægt verði að greiða fyrir passann á sérstakri vefsíðu sem verði opnuð með góðum fyrirvara áður en gjaldskylda hefst. Gert er ráð fyrir að tekjur af gjaldinu renni óskiptar í ríkissjóð en að Framkvæmdasjóður ferðamannastaða fái framlag á fjárlögum sem tekjunum nemur. Þá gerir frumvarpið ráð fyrir að Ferðamálastofa muni jafnframt annast rekstur, útgáfu, eftirlit, kynningu og aðra umsýslu með náttúrupassanum. Allir ferðamannastaðir í eigu eða umsjón ríkisins munu sjálfkrafa eiga aðild að passanum en ferðamannastaðir í annarra eigu geta sótt um aðild að honum. Öllum aðilum sem eiga aðild að passakerfinu verður óheimilt að taka annað aðgangsgjald en það sem greitt er fyrir náttúrupassa. Gert er ráð fyrir að Ferðamálastofa geti lagt á 15.000 kr. stjórnvaldssekt á þá einstaklinga sem staddir eru á ferðamannastað, sem aðild á að náttúrupassanum, og hafa ekki greitt gjald fyrir náttúrupassa. Gjaldtöku- og sektarákvæði frumvarpsins taka gildi 1. september 2015. Þá er í frumvarpinu lagt til að ráðherra skipi sex fulltrúa í fagráð um öryggismál ferðamanna til tveggja ára í senn. Hlutverk ráðsins er að fjalla um öryggi ferðamanna á Íslandi og gera tillögur til stjórnar Framkvæmdasjóðs ferðamannastaða um úthlutun fjármuna til verkefna er varða öryggismál ferðamanna.

Samkvæmt gildandi lögum um Framkvæmdasjóð ferðamannastaða, nr. 75/2011, fær sjóðurinn lögbundið framlag sem nemur 3/5 hlutum tekna af gistináttaskatti samkvæmt lögum nr. 87/2011. Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að þessu verði breytt og að tekjur sjóðsins verði eftirleiðis fjárveiting úr ríkissjóði sem svari til tekna af gjaldi fyrir náttúrupassa en að lög um gistináttaskatt falli brott frá og með 1. september 2016. Samkvæmt þessu mun sjóðurinn því

bæði hafa tekjur af gistináttaskatti og náttúrupassa á tímabilinu 1. september 2015 til 1. september 2016. Í fjárlagafrumvarpi fyrir árið 2015 er gert ráð fyrir 145,8 m.kr. framlagi til sjóðsins vegna tekna af gistináttaskatti.

Í frumvarpinu er einnig gert ráð fyrir breytingum á fyrirkomulagi úthlutana úr Framkvæmdasjóði ferðamannastaða. Að frádrægnum kostnaði við rekstur sjóðsins, sem skal aldrei vera hærri en 3,5% af tekjum hans, er í fyrsta lagi gert ráð fyrir að 82,5% af tekjunum verði varið til ferðamannastaða sem eiga aðild að náttúrupassa. Skal sú úthlutun taka mið af verkefnaáætlun sem unnin er á grundvelli landsáætlunar um uppbyggingu innviða fyrir ferðamenn í þágu náttúruverndar samkvæmt fyrirhuguðu frumvarpi umhverfis- og auðlindaráðherra þar um. Í öðru lagi er gert ráð fyrir að 10% af tekjunum skuli varið til framkvæmda sem varða verndun náttúru og öryggi ferðamanna á ferðamannastöðum sem ekki eiga aðild að náttúrupassakerfinu. Styrkir til þessara staða geta hins vegar eingöngu numið 50% af kostnaði framkvæmda. Í þriðja lagi er gert ráð fyrir að 7,5% af tekjum sjóðsins skuli varið til málefna er varða öryggi ferðamanna, svo sem uppsetningu öryggisbúnaðar og gerðar fræðsluefnis. Skal helmingi þeirra tekna varið til að styðja við bakið á frjálsum félagasamtökum sem sinna slysavarna- og björgunarstörfum.

Í töflu hér fyrir neðan má sjá hvernig gert er ráð fyrir að tekjur af náttúrupassanum þróist á tímabilinu 1. september 2015 til 30. desember 2018 miðað við mismunandi ársfjölgun ferðamanna til landsins. Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið gerir ráð fyrir að tekjur af passanum geti numið tæpum 4,4 mia.kr. á fyrsta gildistíma náttúrupassa og er þá miðað við 14% ársfjölgun ferðamanna. Verði hins vegar engin fjölgun á komum ferðamanna til landsins eru tekjurnar áætlaðar um 3 mia.kr. yfir tímabilið eða nálægt 1 mia.kr. ári þegar kerfið væri komið í fullan rekstur.

	-10%	-5%	0%	7%	14%	21%
2015	153	170	189	216	244	275
2016	807	888	974	1.102	1.238	1.383
2017	708	821	947	1.145	1.371	1.626
2018	597	736	900	1.173	1.506	1.907
Samtals m.kr.	2.265	2.616	3.009	3.635	4.359	5.190

Í tengslum við þessi áform um tekjuöflun með náttúrupassa liggur hins vegar ekki nægilega vel fyrir hver fjárþörfin er vegna uppbyggingar og viðhalds innviða á ferðamannastöðum. Þá liggur ekki fyrir heildarstefna stjórnvalda um hvaða staðir í umsjón ríkis og sveitarfélaga eigi að byggjast upp sem ferðamannastaðir í framtíðinni en sem fyrr segir stendur til að bæta úr þessu síðar með vinnu á því sviði sem færi fram eftir lögfestingu á fyrirhuguðu frumvarpi umhverfis- og auðlindaráðherra um landsáætlun um uppbyggingu innviða fyrir ferðamenn í þágu náttúruverndar. Til að gefa vísbendingar um fjárþörfina er í greinargerð frumvarpsins sett fram yfirlit um heildarkostnað þeirra styrkbeiðna sem bárust Framkvæmdasjóði ferðamannastaða á tímabilinu 2012–2014 og flokkast sem forgangsverkefni samkvæmt skilgreiningum sjóðsins. Heildarkostnaður verkefnanna var 3,3 mia.kr., eða 1,1 mia.kr. að meðaltali á ári, sem að mati atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins ætti að gefa ákveðna mynd af því hver fjárþörfin gæti verið. Styrkúthlutanir sjóðsins á þessu tímabili námu hins vegar tæpum 900 m.kr. og að meðtöldum mótframlögum nam heildarfjárhæð þeirra verkefna 1,8 mia.kr. Samkvæmt upplýsingum frá atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu er áætlað að stofnkostnaður Ferðamálastofu, þ.e. uppsetning greiðslukerfis,

launakostnaður, auglýsingar, kynningarátak og annar kostnaður, verði um 92,1 m.kr. og að sá kostnaður falli til á árinu 2015. Þar vegur þýngst 60 m.kr. framlag til kynningar og markaðssetningar. Gert er ráð fyrir að tekjur sem renni til ríkissjóðs vegna innheimtu gjalds með útgáfu náttúrupassa á seinni hluta árs 2015 muni standa undir þeim kostnaði. Þá er áætlað að aukinn rekstrarkostnaður Ferðamálastofu á árinu 2015 verði um 22,9 m.kr. en um 40 m.kr. þegar reksturinn á kerfinu verður hafinn að fullu á árinu 2016. Þar munar mest um eitt nýtt stöðugildi hjá Ferðamálastofu auk kostnaðar við stjórnarlaun sérstaks fagráðs öryggismála, þarfagreiningar o.fl. Þessi viðbótarkostnaður dregst einnig frá tekjum fyrir útgáfu náttúrupassa. Í frumvarpinu er tiltekið að stofnunin skuli gera áætlun um árlegan kostnað við rekstur og umsýslu kerfisins sem skuli að hámarki nema 3,5% af tekjunum. Framangreindur árskostnaður yrði þó umfram það ef ferðamönnum fjölgar ekki eða ef þeim fækkaði. Þar sem heildarframlag á grundvelli tekna af náttúrupassa á að renna í Framkvæmdasjóð ferðamanna- staða virðist frumvarpið gera ráð fyrir því fyrirkomulagi að sjóðurinn greiði þennan rekstrar- kostnað stofnunarinnar í mynd sértekna til hennar í stað þess að framlagið verði veitt beint til stofnunarinnar til að standa straum af verkefnum hennar eins og almennt er gert ráð fyrir í fjárlögum.

Frumvarpið gerir sem fyrr segir ráð fyrir því að Ferðamálastofa skuli hafa eftirlit með því að einstaklingur sé eigandi að gildum náttúrupassa sem greitt hefur verið fyrir á þeim ferðamannastöðum sem eiga aðild að náttúrupassa. Samkvæmt upplýsingum úr ráðuneytinu er gert ráð fyrir einu nýju stöðugildi hjá Ferðamálastofu vegna þessa 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.

Gert er ráð fyrir að tekjur sem aflað verður af gjaldi fyrir náttúrupassa verði færðar á tekjuhlíð fjárlaga og að í fjárlögum verði veitt framlag til Framkvæmdasjóðs ferðamanna- staða sem taki mið af innheimtum tekjum af gjaldinu. Erfitt er að áætla með nákvæmum hætti hverjar tekjur ríkissjóðs af náttúrupassanum verða á komandi árum en þar skiptir meginmáli hver fjöldi ferðamanna verður og hversu vel mun ganga að innheimta gjald fyrir passann. Ef gengið er út frá því að árleg fjölgun ferðamanna til landsins verði 14%, eins og atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið gerir ráð fyrir, þá munu tekjur af passanum verða 244 m.kr. á árinu 2015, 1.238 m.kr. árið 2016, 1.371 m.kr. árið 2017 og 1.506 m.kr. árið 2018. Sem fyrr segir er gert ráð fyrir að Framkvæmdasjóður ferðamannastaða fái fjárframlag á fjárlögum sem tekjunum nemur en því til viðbótar er reiknað með að á árunum 2015 og 2016 fái sjóðurinn framlag sem nemur 3/5 af tekjum af gistináttaskatti sem áætlað er að verði í kringum 146 m.kr. hvort árið. Á hinn bóginn mundu falla niður tekjur af gistináttaskatti sem næmu árlega um 250–300 m.kr. frá og með árinu 2017. Þá er gert ráð fyrir að viðbótarkostnaður Ferðamálastofu við rekstur, eftirlit og aðra umsýslu með náttúrupassanum verði um 22,9 m.kr. á árinu 2015 en því til viðbótar er reiknað með 92,1 m.kr. tímabundnum stofnkostnaði vegna kynningarátaks o.fl. Árið 2016 og eftirleiðis verði árskostnaðurinn við reksturinn um 40 m.kr. Ekki hefur verið gert ráð fyrir tekjum af náttúrupassa né ráðstöfun þeirra til útgjalda við rekstur og framkvæmdir í fyrirliggjandi frumvarpi til fjárlaga fyrir árið 2015 en þessi áform miðast við að tekjur og útgjöld haldist í hendur þannig að upptaka náttúrupassans raski ekki afkomu ríkissjóðs.

