

Umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytið

Skrifstofa framkvæmda og eftirfylgni

urn@urn.is

Mál nr. S-233/2024



20. desember 2024

Efni: Umsögn um drög að frumvarpi til laga um breytingu á lögum um náttúruvernd o.fl. (Gjaldtaka o.fl. vegna Náttúruverndarstofnunar).

Samtök ferðaþjónustunnar hafa tekið til umsagnar ofangreint mál sem birt var á samráðsgátt stjórnvalda 27. nóvember 2024. Drög að frumvarpinu kynna breytingar á lögum til að samræma reglur sem gilda um gjaldtöku, þvingunarúrræði, kæruleiðir og fleira.

Almennt um gjaldtökuheimildir

Í frumvarpinu er mælt fyrir um heimild fyrir Náttúruverndarstofnun til að ákveða gjald fyrir veitta þjónustu. Ljóst er af lestri ákvæðisins að verið er að ákveða svokallað þjónustugjald. Þjónustugjald hefur m.a. verið skilgreint af Páli Hreinssyni, Þjónustugjöld, fjölrit 28. febrúar 1996 sem:

Greiðsla, venjulega peningagreiðsla, sem tilteknir hópar einstaklinga og lögaðila verða að greiða hinu opinbera eða öðrum, sem hefur heimild til að taka við henni, fyrir sérgreint endurgjald sem látið er í té og er greiðslunni ætlað að standa að hluta eða öllu leyti undir kostnaði við endurgjaldið.

Tekjuöflun hins opinbera þarf að byggjast á lögum hvort sem um er að ræða skatt eða þjónustugjald. Þegar að sérgreiningu endurgjalds kemur er rétt að hafa í huga að fjárhæðir þjónustugjalda verða einvörðungu ákvarðaðar með vísan til þess kostnaðar sem hlýst af því að veita þá þjónustu sem nýtt er, þ.e. þann kostnað sem er í nánnum efnislegum tengslum við veitingu þjónustunnar. Í því samhengi hefur verið tekið fram að þjónustugjöld verði ekki nýtt til að fjármagna almennan rekstur stofnunar enda er meginreglan sú að þjónusta hins opinbera sé veitt án endurgjalds og almennt verði skatttekjur nýttar til að fjármagna þann rekstur sem ekki stendur í nægilega nánnum og efnislegum tengslum við veitingu þjónustu sem heimilt er að taka gjald fyrir, lögum samkvæmt.

Við túlkun þjónustugjaldaheimilda hefur það sjónarmið fengið ríkt vægi að þær verði ekki skýrðar með víðtækari hætti en svo að það samræmist þeim skilningi sem gjaldandi má hafa af lestri þeirra.

SAF setja spurningarmerki við ákvæði frumvarpsins um gjaldtöku og benda ráðuneytinu á að endurskoða gjaldtökuheimildir þess með það í huga að þær uppfylli þær kröfur sem gerðar eru til slíkra ákvæða. Samtökin telja að það skorti að sú þjónusta sem heimilt á að vera að innheimta gjald fyrir sé nægjanlega tilgreind með skýrum hætti í frumvarpinu. Það kemur fram í greinargerðinni að ákvæðin séu í reynd bara stílfærð úr frumvarpi sem var lagt fyrir á Alþingi á sínum tíma og hlaut ekki brautargengi. Samtökin telja að það sé ekki nægjanlegt. Í dæmaskyni setja samtökin spurningarmerki við það að taka gjald að aðgangi

að mismunandi þjónustu, innheimta skuli sérstakt gjald fyrir gistingu, ákveða gjald fyrir aðgang að svæði ef spjöll hafa orðið af völdum ferðamanna og fleira.

Samtökin hvetja stjórnvöld hvort sem er í gegnum lög um náttúruvernd eða önnur lög, að setja skýrar almennar reglur um gjalddöku fyrir aðgengi að ferðamannastöðum. Sérstaklega þarf að huga að því hvaða þjónustu gjaldtaka á að endurspegla og að rekstraraðilum ferðamannastaða sé skylt að veita upplýsingar um kostnað við þjónustu og eðlilega sundurliðun gjalda.

Samtökin vilja benda á til samanburðar á 1. mgr. 19. gr. bókasafnalaga (Bókasöfnum er heimilt að innheimta gjöld fyrir þjónustu sína, svo sem útlánastarfsemi, millisafnalán, afritun, fjölföldun, ljósmyndun, sérfræðilega heimildaðþjónustu, heimildaleit í gagnagrunnum og útlán á sérstökum safnkosti).

Gjaldtaka er aðeins ein tegund álagsstýringar

Frumvarpið tekur fyrir gjalddöku á áfangastöðum með ýmsum hætti en ekki er minnst á það sem mestu máli skiptir í því samhengi, álagsstýringu á fjölsóttum áfangastöðum. Samtökin telja það miður enda ljóst að horfa verður á alla gjalddöku á áfangastöðum með tilliti til álagsstýringar og misjafna aðstæðna hvers staðar fyrir sig.

Gjaldtaka á áfangastöðum er í dag flókin og í miklu ósamræmi á milli staða. Þá er mikilvægt að áréttta að gjaldtaka ein og sér er ólíkleg í núverandi formi til þess að ná markmiðum álagsstýringar um sjálfbærni. Samtökin vilja vegna þess benda á ferðamálastefnu og aðgerðaráætlun til ársins 2030 sem samþykkt var á Alþingi síðastliðið sumar þar sem eru aðgerðir sem snúa að áfangastöðum ferðamanna. Þær fjalla meðal annars um þörf fyrir álagsstýringu í ferðaðþjónustu og leggja til að mögulegt fyrirkomulag álagsstýringar verði útfært og skipaður verði starfshópur til að vinna að útfærslu álagsstýringar. Þar má einnig finna aðgerðir sem snúa að áfangastöðum s.s. endurskoðun regluverks, fjármögnun og rekstur áfangastaða. Augljóst er að hluti þessara aðgerða og verkefni sem þeim fylgja munu falla undir nýja Náttúruverndarstofnun.

Síðastliðið eitt og hálf á hafa Samtök ferðaðþjónustunnar, Ferðamálastofa, Vatnjökulsþjóðgarður, Þingvallaðþjóðgarður, Umhverfisstofnun og formaður ráðgefandi nefndar um gagnaöflun og rannsóknir í ferðaðþjónustu átt í virku samráði um sameiginlega sýn og hugsanlega framkvæmd og fyrirkomulag álagsstýringar. Enda eðli málsins samkvæmt eru fyrrgreindir aðilar þeir sem best þekja til viðkomandi áfangastaða ferðamanna. Stóðu þessir sömu aðilar meðal annars að vel sótttri ráðstefnu um álagsstýringu á fjölsóttum ferðamannastöðum síðastliðið haust. Þar kom ýmislegt skynsamlegt fram varðandi álagsstýringu í ferðaðþjónustu og komu þar saman erlendir sérfræðingar frá Bandaríkjunum, Skotlandi og Nýja Sjálandi, sem og innlendir sérfræðingar, stjórnsýslan, akademían og atvinnugreinin sjálf. Það sem upp úr stóð var samhljómur um að fjölmargar leiðir eru til álagsstýringar og margar hverjar fela síður en svo í sér almenna gjalddöku eða fjöldatakmarkanir.

Þá voru allir aðilar sammála því að hryggjarstykkið í að ná markmiðum um sjálfbæra ferðaðþjónustu er jafnvægi. Álagsstýring, sé hún skynsamlega framkvæmd, getur verið mikilvægt tæki til þess að ná jafnvægi og lágmarka svokölluð neikvæð ytri áhrif, þ.e. þröng og áhrif á náttúru landsins, sem verða til við sókn ferðamanna á áfangastaði. Hins vegar er ljóst að taka verður tillit til sérstöðu hvers áfangastaðar eigi tilsett markmið álagsstýringar um sjálfbærni að nást enda eru þeir almennt ólíkir, eftirspurn eftir þeim misjöfn og áskoranir fjölbreyttar.

Líkt og fram kom á ráðstefnunni getur álagsstýring meðal annars verið bætt skipulag, uppbygging innviða, flæðisstýring á áfangastöðum, aukin upplýsingagjöf og fræðsla, styrking landvörslu, fjölgun landvarða, aukinn fjöldi skilta á áfangastöðum, bókunarkerfi þar sem fjöldi ferðamanna er til dæmis takmarkaður yfir ákveðna tíma dags, gjaldtaka, markviss markaðssetning á áfangastöðum fyrir komu ferðamanna til landsins sem og með því að auglýsa áfangastaði utan háannar og á köldum svæðum sérstaklega. Áfangastaðir eru jafn ólíkir og þeir eru margir og eru á misjöfnum stað í þróun.

Með fyrrgreint í huga er mikilvægt að þeir sem best þekkja til viðkomandi áfangastaða, atvinnugreinin sjálf og viðkomandi stjórnýsla, komi að því í sameiningu að útfæra og leggja fram vandaðar og vel undirbyggðar tillögur um hvernig stýringu á álagi á fjölsóttum ferðamannastöðum sem og landsvísu verði sem best fyrirkomid. Mikil þörf er á að slíkt fyrirkomulag verði samræmanlegt heilt yfir landið með það meginmarkmið að stuðla að sjálfbærri þróun fjölsótttra áfangastaða. Samtökin kalla eftir að ný Náttúruverndarstofnun stuðli að því að slíkum vettvangi verði komid á þannig að viðkomandi aðgerðum samþykktrar ferðamálastefnu sé fylgt eftir með festu.

Almenn tekjuöflun er eitt og álagsstýring annað

Það verður að gera greinarmun á almennri tekjuöflun ríkissjóðs og álagsstýringu. Hugmynd um að bæta við t.d. almennri gjaldtöku á ferðamenn fyrir aðgang fjölsóttustu áfangastöðum landsins með einhvers konar aðgangskorti ofan á þau gjöld sem nú þegar eru til staðar og tekin eru fyrir í frumvarpinu er ekki álagsstýring fyrir tiltekna áfangastaði heldur aðeins hrein og bein tekjuöflun fyrir ríkissjóð.

Misjafnt er hvernig hinar ýmsu stofnanir beita sér í gjaldtöku og benda samtökin enn og aftur á mikilvægi þess að ferli ákvörðunartöku um hana á áfangastöðum ferðamanna verði samræmanlegt á landsvísu. Tryggja þarf festu og fyrirsjáanleika í slíkri ákvörðunartöku enda leikur fyrirsjáanleiki lykilhlutverk í rekstri fyrirtækja óháð atvinnugrein en sérstaklega hjá ferðaþjónustu þar sem fyrirframgreiðslur og pantanir langt fram í tímann eru venja fremur en undantekning þegar kemur að ferðalögum fólks.

Með sameiningu stofnana ráðuneytisins undir Náttúrufræðistofnun myndast tækifæri til einföldunar og samræmingar. Jafnframt myndast tækifæri til að tryggja aukinn fyrirsjáanleika í ákvörðunartöku um álagsstýringu og hugsanlega gjaldtöku þvert á öll þau svæði sem heyra undir nýja Náttúrufræðistofnun.

Samtökin benda sömuleiðis á mikilvægi þess að ný Náttúruverndarstofnun hverfi af braut skammtíma samninga við ferðaþjónustufyrirtæki sem starfa innan tiltekinna svæða í umsjá stofnunarinnar og leitað verði til þess að ganga til langtíma samninga, líkt og þekkist erlendis og meðal annars kom fram á fyrrgreindri ráðstefnu. Langtímasamningar eru til þess fallnir að tryggja aukinn fyrirsjáanleika og stöðugleika í rekstri fyrirtækja og sömuleiðis ættu þeir að leiða af sér einföldun innan stjórnýslunnar.

Meginmarkmiðið er alltaf að stuðla að sjálfbærri þróun fjölsótttra áfangastaða, vernda náttúru og innviði, bæta upplifun ferðamanna og afkomu ferðaþjónustufyrirtækja. Einnig að hámarka virðisauka í ferðaþjónustu og framlag hennar til þjóðarframleiðslu til langri tíma litið. Samtökin áréttu að því markmiði verður ekki náð með einfaldri almennri gjaldtöku fyrir aðgang að áfangastöðum. Horfa verður á heildarsamhengi hlutanna og nýta þau tæki og tól sem til staðar eru til ákvarðanatöku um álagsstýringu á fjölsóttum áfangastöðum með samræmdum hætti á landsvísu. Áfangastaðir eru jafn ólíkir og þeir eru margir og mismunandi hvaða tæki eða tól álagsstýringar henta hverju sinni. Það má aldrei gleymast að verðmætasköpun ferðaþjónustunnar verður til með sókn atvinnugreinarinnar og því verður að taka fullt tillit til hennar þegar teknar eru ákvarðanir um álagsstýringu, sér í lagi þegar litið er til gjaldtöku.

Þvingunarúrræði og viðlög í frumvarpinu

Samtökin taka undir það sem kemur í greinargerð frumvarpsins að meðalhófsregla 12. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 hafi mikla þýðingu þegar kemur að beita þvingunarúrræðum frumvarpsins. Stjórnvöld þurfi að fara varlega með það vald sem þeim er veitt í lögum þegar kemur að því að ákvarða refsingar. Án þess að samtökin fari of djúpt í einstaka greinar þá teljum við að allar lágmarks og hámarks þvingunarráðstafanir eigi að endurspeгла grunn stef meðalhófsreglu stjórnsýslulaga.

Samtökin telja mikilvægt áður en lengra er haldið að skipaður verði samstarfsvettvangur til að fylgja eftir aðgerðum ferðamálastefnu og aðgerðaráætlun til ársins 2030 um álagsstýringu og samráð við atvinnugreinina tryggt og taki frumvarpið til gagngerðar endurskoðunar með ofangreint í huga.

Samtökin áskilja sér rétt að koma með frekari ábendingar á síðari stigum.

Virðingarfyllt,



Jóhannes Þór Skúlason

Framkvæmdarstjóri Samtaka ferðaþjónustunnar