



## SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Alþingi  
b.t. umhverfis- og samgöngunefndar  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík

Reykjavík 20. febrúar 2015

1409017SA GB  
Málalykill: 400

**Efni: Umsögn um frv. um landsáætlun um uppbyggingu innviða fyrir ferðamenn til verndar náttúru og menningarsögulegum minjum, 427. mál**

Vísað er til tölvupósts frá nefndasviði Alþingis, dags. 9. febrúar sl., þar sem óskað er eftir umsögn sambandsins um ofangreint mál.

Sambandið vísar jafnframt til umsagnar sinnar um frumvarp til laga um náttúrupassa, 455. mál.

**Stefna Sambands íslenskra sveitarfélaga um málefni ferðamannastaða**

Sambandið fagnar framlagningu þessa frumvarps, sem samræmist ágætlega stefnumörkun sambandsins sem samþykkt var á síðasta ári. Þar er lögð áhersla á að ríki, sveitarfélög, landeigendur og ferðaþjónustan vinni saman að því að draga úr neikvæðum áhrifum af aukinni umferð ferðamanna á viðkvæma staði í íslenskri náttúru. Áhersla verði lögð á nauðsynlega uppbyggingu á ferðamannastöðum og að umferð ferðamanna verði beint á landsvæði sem þola aukna umferð. Jafnframt verði lögð áhersla á að vegum og öðrum innviðum verði viðhaldið til að þeir þoli þá auknu umferð sem leiðir af fjölgun ferðamanna.

Ástæða er til þess að undirstrika að ekki er nægilegt að íslensk stjórnvöld hugi eingöngu að uppbyggingu ferðamannastaða heldur þarf jafnhliða að vinna að því að bæta ástand vega og annarra innviða þannig að þeir þoli þá auknu umferð sem leiðir af fjölgun ferðamanna. Þetta atriði er ekki til umfjöllunar í því frumvarpi sem hér er til umsagnar en það gefur auga leið að ekki er nægilegt að huga að ástandi ferðamannastaða og öryggi í grennd við þá ef vegir sem að þeim liggja eru ekki í viðunandi ástandi. Með aukinni áherslu á að markaðssetja Ísland sem ferðamannastað árið um kring er mikilvægt að hugað verði enn frekar að vetrarþjónustu að vinsælum ferðamannastöðum, merkingum vega og öðrum öryggisþáttum sem skipta máli ef Ísland á að viðhalda ímynd sinni sem öruggt ferðamannaland.

Í stefnumörkun sambandsins er einnig fjallað um fjármögnun uppbyggingar og lögð áhersla á að lækka eða fella úr gildi kröfu um 50% eigið framlag framkvæmdaraðila. Þá taki verklag við styrkveitingar mið af því að fjármögnun stærri uppbyggingarverkefna þarf að byggja á áætlun sem tekur til nokkurra ára í senn.

Sérstök ástæða er til þess að fagna því að í frumvarpinu er ekki gerð krafa um móttframlag vegna framkvæmda á ferðamannastöðum sem eru í eign eða umsjá sveitarfélaga. Einnig verður að telja að frumvarpinu sé ætlað að festa í



sessi þá langtímahugsun við uppbyggingu ferðamannastaða sem sárlega hefur skort til þessa. Á meðan fjárheimildir Framkvæmdasjóðs ferðamannastaða hafa ráðist frá ári til árs, og sveiflast jafnvel mjög mikið milli ára, hefur ekki verið hægt að gefa framkvæmdaraðilum fyrirheit um styrki til lengri tíma en eins árs í senn. Augljóst er að slíkt fyrirkomulag stendur vandaðri áætlanagerð fyrir þrifum og er því fagnaðarefni að stefnt er að því að taka upp vandaðra verklag.

Loks segir í stefnumörkuninni að sambandið skuli beita sér fyrir því að í opinberri stefnumótun um ferðaþjónustu og uppbyggingu innviða í samgöngumálum verði horft til þess að fjölga komum og brottförum erlendra ferðamanna á öðrum stöðum en SV-horninu. Að áliti sambandsins getur þessi áhersla stuðlað að því að dreifa straumi ferðamanna mun betur um landið og er ljóst að sveitarfélög á landsbyggðinni telja stjórnvöld hér á landi ekki leggja nægilega áherslu á að efla alþjóðaflug á fleiri staði en til Keflavíkur. Miðað við áframhaldandi fjölgun ferðamanna til landsins hljóta bæði stjórnvöld og flugfélög að þurfa að gefa þessu atriði frekari gaum á næstu árum.

### **Mögulegur ávinningur fyrir sveitarfélög af samþykkt frumvarpsins**

Í kostnaðarumsögnum með frumvarpi um náttúrupassa og frumvarpi um landsáætlun um uppbyggingu innviða fyrir ferðamenn, 427. mál, segir m.a.:

*Verði frumvarpið að lögum mun það hafa umtalsverð áhrif til verndunar á íslenskri náttúru og stuðla að meiri sjálfbærni ferðaþjónustunnar en samspil þessara tveggja þátta geta skilað þjóðarúinu auknum verðmætum í framtíðinni. Einnig má 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 ekki verður gerð krafa um mótframlag rekstraraðila ferðamannastaðar vegna styrkja til viðhalds og uppbyggingar á viðkomandi ferðamannastað á grundvelli uppbyggingaráætlunar. Hins vegar hafa sveitarfélög ávinning af því að ef forsendur um tekjuöflun 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 litið.*

Rétt er að taka fram að þessi jákvæðu áhrif fyrir sveitarfélögin ættu að vera hin sömu óháð því hvaða leið er farin til þeirrar tekjuöflunar sem nauðsynleg er, sbr. umsögn sambandsins um frv. um náttúrupassa. Það er hins vegar mjög mikilvæg breyting fyrir sveitarfélögin að ætlunin er að falla frá kröfu um 50% mótframlag framkvæmdaraðila vegna úthlutunar framlaga úr Framkvæmdasjóði ferðamannastaða. Þessi krafa hefur verið mikil hindrun fyrir flest sveitarfélög og raunar flesta sem sækja um framlög úr sjóðnum.

Mikilvægt er þó að halda því til haga að ávinningur sveitarfélaga er misjafnlega mikill og getur hann einnig oltið á túlkun á hugtakinu ferðamannastaður. Í 4. gr. frv. til laga um náttúrupassa segir: „Með



ferðamannastað er átt við ákveðinn skilgreindan stað í náttúru Íslands sem hefur aðdráttarafli fyrir ferðamenn vegna náttúru og sögu, sbr. lög um landsáætlun um uppbyggingu innviða fyrir ferðamenn til verndar náttúru og menningarsögulegum minjum.“ Nánari útfærsla kemur síðan fram í 2. og 3. gr. frv. um landsáætlun um uppbyggingu innviða fyrir ferðamenn.

Ljóst má vera að orðalagið „skilgreindan stað í náttúru Íslands...“ getur verið takmarkandi þótt það sé einnig opið til nokkurrar túlkunar. Þannig er ekki fyllilega ljóst hvort ferðamannastaðir innan þéttbýlisstaða geti notið góðs af lagasetningunni og er mikilvægt að það verði skýrt nánar í meðförum Alþingis á frumvörpunum. Til frekari áréttingar skal bent á að styrkveitingar Framkvæmdasjóðs ferðamannastaða hafa til þessa aðallega beinst að ferðamannastöðum í dreifbýli. Þó hafa sveitarfélög í allnokkrum tilvikum fengið styrki til framkvæmda innan þéttbýlis enda er fjölgun ferðamanna ekki eingöngu bundin við náttúru Íslands. Þá geta menningarsögulegar minjar hvort tveggja verið í þéttbýli og dreifbýli, en í frv. um landsáætlun um uppbyggingu innviða fyrir ferðamenn er einmitt lögð mikil áhersla á verndun slíkra minja.

Í því frumvarpi sem hér er til umsagnar er skilgreining ferðamannastaðar heldur rýmri, sbr. 2. gr. en þar segir: „*Ferðamannastaður*: Skilgreindur staður sem hefur aðdráttarafli fyrir ferðamenn vegna náttúru hans og sögu.“ Einnig telur sambandið mikilvægt að í sömu grein kemur fram skilgreining á orðunum ferðamannaleið og ferðamannasvæði og er ljóst að landsáætlun mun ekki eingöngu taka til skilgreindra ferðamannastaða heldur einnig til stærri svæða og leiða eftir því sem við getur átt.

Með vísan til framangreindra sjónarmiða telur sambandið mikilvægt að Alþingi skoði samræmi í orðanotkun milli þessara tveggja frumvarpa og íhugi jafnframt hvort orðin „í náttúru Íslands“ í frumvarpi til laga um náttúrupassa séu mögulega of takmarkandi, ekki síst þegar horft er til markmiðs frumvarpsins um verndun menningarminja.

#### **Aðild að náttúrupassa og landsáætlun**

Við gerð frumvarpa um náttúrupassa og um uppbyggingu innviða fyrir ferðamenn óskaði sambandið eftir því að ferðamannastaðir í eigu og umsjá ríkis og sveitarfélaga hefðu sömu stöðu, þ.e. að frumvörpin gerðu ráð fyrir sjálfkrafa aðild opinberra aðila að því uppbyggingarverkefni sem ætlunin er að ráðast í frekar en að sveitarfélögin væru í þeirri aðstöðu að þurfa að sækja um aðild að þessu verkefni. Við þessu hefur verið orðið en sambandið telur þó skýrara að í 1. málslíð 7. gr. komi orðalag sem væri efnislega samhljóða 4. gr. frv. til laga um náttúrupassa, þ.e. allir ferðamannastaðir, ferðamannaleiðir og ferðamannasvæði í eigu eða umsjón opinberra aðila .... Það leikur þó enginn vafi á því samkvæmt skýringum með frumvörpunum að merkingin er hin sama, þ.e. að ferðamannastaðir í eigu eða umsjá ríkis og sveitarfélaga eiga sjálfkrafa aðild bæði að náttúrupassa og landsáætlun. Sama athugasemd er gerð við orðalag í niðurlagi 7. gr.

Eflaust geta skoðanir verið skiptar meðal sveitarstjórna um þetta fyrirkomulag en með þessu móti ætti að vera tryggt að sveitarfélögin njóti jafnræðis á við



stofnanir ríkisins um fjárframlög til nauðsynlegrar uppbyggingar og verndunar. Túlkun á orðinu ferðamannastaður getur án efa haft áhrif á afstöðu einstakra sveitarfélaga og má t.d. nefna að sveitarfélög á höfuðborgarsvæðinu hafa staðið myndarlega að uppbyggingu útivistarsvæða, hjólastíga o.m.fl. sem er þó ekki endilega víst að falli vel að hugtakinu „ferðamannastaður í náttúru Íslands“.

Þótt sambandið styðji eindregið þá lagasetningu sem hér um ræðir hlýtur að þurfa að skoða frekar hvernig hægt er að koma fjármagni til uppbyggingar ferðamannastaða á sanngjarnan hátt til allra sveitarfélaga, hvort sem uppbygging á sér stað í dreifbýli eða þéttbýli.

### **Gerð landsáætlunar**

Í 7. gr. er gert ráð fyrir þeirri málsmeðferð við undirbúning landsáætlunar að sveitarfélög eða landshlutasamtök þeirra geri tillögur til verkefnisstjórnar um ferðamannaleiðir, ferðamannastaði og ferðamannasvæði sem þau kjósa að falli undir áætlanirnar, liggja innan marka sveitarfélaga og eru ekki í „eigu hins opinbera“. Í skýringum við greinina er m.a. bent á að landshlutasamtök sveitarfélaga hafi unnið stefnumótunavinnu um uppbyggingu ferðabjónustu í tengslum við sóknaráætlanir landshluta og sé ekkert því til fyrirstöðu að sveitarfélög beini þessari vinnu í slíkan farveg.

Sambandið vill gera þá athugasemd við þetta verklag að slík áætlanagerð sem unnin væri á vettvangi landshlutasamtaka, ef sveitarfélögin kjósa svo, myndi aldrei taka eingöngu til lands í einkaeigu. Þvert á móti væri heppilegast og eðlilegast að í slíkri vinnu væri unnin heildstæð stefnumörkun um uppbyggingu í viðkomandi landshluta, þar sem leitast væri við að forgangsraða framkvæmdum á viðkomandi svæði óháð því hvort land er í eigu og umsjá sveitarfélags eða einkaaðila. Best væri að slík stefnumörkun næði einnig til friðlýstra svæða og þjóðgarða í viðkomandi landshluta. Niðurstaða úr slíkri stefnumörkun myndi almennt vera mun trúverðugri og líklegri til að komast til framkvæmda heldur en áætlanir sem unnar eru einangrað af einstökum sveitarfélögum.

Hvað varðar gerð landsáætlunar vill sambandið að öðru leyti undirstrika mikilvægi þess að lögð verði áhersla á að úthluta fjármunum til nauðsynlegs undirbúnings fyrir framkvæmdir, hvort sem um er að ræða skipulag eða hönnun framkvæmda, en að álit sambandsins er litið svo á að þessi sjónarmið endurspeglar ágætlega í 2. mgr. 3. gr. frv. og skýringum við þá grein en á bls. 12 í skýringum segir m.a.: „Áætlunin tekur að auki til undirbúnings framkvæmda, og er þá einkum átt við kostnað við nauðsynlegt deiliskipulag [...], hönnun og aðra grunnvinnu fyrir framkvæmdir á áætluninni.“

### **Skipan verkefnisstjórnar og kostnaður við störf hennar**

Sambandið telur það alvarlegan ágalla á frumvarpinu að gert er ráð fyrir því að landsáætlunin verði unnin af mjög fjölmennri verkefnisstjórn, sbr. 5. gr. Þar er að vísu gert ráð fyrir tveimur fulltrúum Sambands Íslenskra Sveitarfélaga en aftur á móti munu allar ríkisstofnanir sem hafa umsjón með ferðamannaleiðum, ferðamannastöðum og ferðamannasvæðum að eiga sinn



fulltrúa, auk fjölda aðila sem sumir geta átt beinna hagsmuna að gæta. Ekki er gert ráð fyrir að greidd verði laun fyrir setu í verkefnisstjórn og hvergi er minnst á kostnað við ferðir og uppihald verkefnisstjórnarfulltrúa þótt gera megji ráð fyrir að krafist verði verulegs vinnuframlags og líklega einhverra vettvangsferða og setu á samráðsfundum skv. 6. gr., af sumum eða jafnvel öllum verkefnisstjórnarfulltrúum. Þetta fyrirkomulag gengur því alls ekki upp að álitni sambandsins og mun sambandið ekki taka á sig kostnað við störf þeirra fulltrúa sem það tilnefnir í verkefnisstjórn. Sambandið gerir því kröfu um að þetta fyrirkomulag verði endurskoðað frá grunni.

Horft verði til þess að verkefnisstjórn verði þannig frekar fámenn eða fjögurra til fimm manna, en þó með aðkomu fulltrúa Sambands íslenskra sveitarfélaga. Greidd verði laun fyrir setu í verkefnisstjórninni. Ábyrgðaraðilar ferðamannastaða sendi verkefnisstjórn sín áform um styrkhæf verkefni og verkefnisstjórn hafi síðan víðtækt samráð áður en tillaga hennar er lögð fram á Alþingi. Þannig myndu allir sitja við sama borð varðandi forgangsöröðun framkvæmda en það kemur síðan til kasta stjórnar Framkvæmdasjóðs ferðamannastaða að úthluta fjármunum til einstakra framkvæmda. Vel mætti þó hugsa sér að einfalda stjórnarsýslu við gerð þriggja ára landsáætlunar, sbr. 4. gr., þannig að stjórn framkvæmdasjóðsins annaðist hana eða a.m.k. yrði mikið samráð milli verkefnisstjórnar og stjórnar framkvæmdasjóðsins um gerð hennar.

Í ákvæði til bráðabirgða II er gert ráð fyrir því að ráðherra skuli innan sex mánaða frá samþykkt frumvarpsins leggja fram og birta opinberlega áætlun um uppbyggingu innviða sem gildi til 1. janúar 2018. Þessi áætlun skal auglýst til umsagnar í a.m.k. fjórar vikur áður en hún er samþykkt. Sambandið gerir þá athugasemd við þessa grein að ekki er gert ráð fyrir því að kallað sé eftir upplýsingum eða hugmyndum frá sveitarfélögum eða landshlutasamtökum þeirra. Úr þeim annmarka þarf að bæta. Einnig bendir sambandið á að rétt væri að verkefnisstjórn hefði samráð við stjórn Framkvæmdasjóðs ferðamannastaða áður en gengið er frá áætluninni, t.d. með því að drög að henni verði send stjórninni tímanlega til umsagnar.

### **Misræmi milli frumvarpanna tveggja**

Sambandið hefur á fyrri stigum sett fram ábendingar um að ekki sé nægilegt samræmi milli frumvarpa um náttúrupassa og landsáætlun um uppbyggingu fyrir ferðamenn. Auk þeirra ábendinga sem gerðar hafa verið í umsögn þessari við mismunandi skilgreiningar á orðinu „ferðamannastaður“ er ástæða til að nefna eftirfarandi atriði sem snúa að ráðstöfun fjármuna sem aflað er með náttúrupassa:

Fyrsta grein frv. um náttúrupassa hljóðar svo:

*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.*



Í ofangreindu felst að tekjum af náttúrupassa á að ráðstafa til undirbúnings framkvæmda og framkvæmda á ferðamannastöðum. Einnig er þó gert ráð fyrir því, sbr. 11. gr. frv., að 7,5% af tekjum verði 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.

Fyrsta grein frv. um landsáætlun hljóðar hins vegar svo:

*Markmið laga þessara er að móta og samræma stefnu um uppbyggingu, rekstur og viðhald innviða fyrir ferðamenn í þágu náttúruverndar og til verndar menningarsögulegum minjum. Það skal gert með stefnumarkandi landsáætlun til tólf ára skv. 3. gr. og þriggja ára verkefnaáætlun skv. 4. gr. sem er hluti af og innan ramma tólf ára áætlunarinnar.*

Sjá einnig 2. mgr. 3. gr. sama frv.:

*Landsáætlunin tekur til verndaraðgerða, öryggismála, uppbyggingar, eftirlits, undirbúnings og rekstrars staða, leiða og svæða og viðhalds innviða á ferðamannaleiðum, ferðamannastöðum og ferðamannasvæðum í landinu.*

Í frv. um landsáætlun virðist því gert ráð fyrir að rekstur ferðamannastaða sé einn þeirra kostnaðarliða sem fjármagnaðir verði með náttúrupassa. Alþingi hlýtur að verða að taka afstöðu til þessa misræmis í frumvörpunum. Sambandið hefur haft þann fyrirvara gagnvart báðum frumvörpum að þjóðgarðar hafa fengið umtalsvert framkvæmda- og rekstrarfé á fjárlögum, sem hætta er á að verði lagt af ef frumvörpin verða að lögum. Ef sú verður raunin er hætta á að ekki verði miklir fjármunir eftir til framkvæmda á öðrum ferðamannastöðum. Gæta þarf vel að því, með tilliti til þessa misræmis í frumvörpunum, að sú tekjuöflun sem nú er lagt til að verði lögfest skili raunverulegri aukningu til framkvæmda á ferðamannastöðum.

Virðingarfyllt

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Karl Björnsson  
framkvæmdastjóri