

Nefndarsvið Alþingis  
Umhverfis- og samgöngunefnd  
Austurstræti 8 - 10  
150 Reykjavík

Reykjavík, 26. febrúar 2015  
Tilvísun: 201502027

---

## Efni: Frumvarp til laga um uppbyggingu innviða fyrir ferðamenn til verndar náttúru og menningarsögulegum minjum

---

Vísað er til erindis umhverfis- og samgöngunefndar Alþingis frá 9. febrúar sl. þar sem Skipulagsstofnun er gefinn kostur á að veita umsögn um frumvarp til laga um uppbyggingu innviða fyrir ferðamenn til verndar náttúru og menningarsögulegum minjum.

Skipulagsstofnun hefur eftirfarandi athugasemdir og ábendingar fram að færa:

### Tengsl landsáætlunar og verkefnaáætlunar við aðrar áætlanir

Í 3. gr. frumvarpsins er fjallað um stefnumarkandi landsáætlun til tólf ára. Samkvæmt greininni skal í áætluninni m.a. leggja til grundvallar vernd náttúru og menningarsögulegra minja og viðmið um sjálfbæra nýtingu og *skilgreina þá stefnu við uppbyggingu og viðhald sem unnið verður eftir á gildistíma áætlunarinnar auk sem ferðamannaleiðir, ferðamannastaðir og ferðamannasvæði sem áætlunin tekur til hverju sinni skuli tilgreind nánar*. Þá er fyrirhugað samkvæmt greininni að við gerð áætlunarinnar séu ný svæði metin með það í huga hvort og hvers konar uppbygging innviða sé æskilegt að eigi sér stað.

Í umræddri grein er ekki vikið berum orðum að því að við gerð landsáætlunar skuli litið til annarra opinberra áætlana. Hins vegar kemur eftirfarandi fram í almennum athugasemdum frumvarpsins:

„Áætluninni er ætlað að stuðla að langtímahugsun og stefnumótun í ferðaþjónustu og brýnt er að tekið verði mið af öðrum áætlunum sem til staðar eru, t.d. stjórnunar- og verndaráætlunum fyrir friðlýst svæði og skipulagsáætlunum sveitarfélaga. Að sama skapi er æskilegt að aðrar áætlanir um landnýtingu séu hafðar í huga, einkum landsskipulagsstefna, náttúruverndaráætlun og áætlun um vernd og orkunýtingu landsvæða (rammaáætlun).“

Samkvæmt 19. tölul. 2. gr. skipulagslaga telst skipulagsáætlun sveitarfélags áætlun um markmið og ákvarðanir þess um framtíðarnotkun lands. Þar er gerð grein fyrir því að hvers konar framkvæmdum er stefnt og hvernig þær falla að landnotkun á tilteknu svæði. Hér undir geta fallið göngustígar, pallar, göngubrýr, og salerni sem snerta viðfangsefni ferðaþjónustunnar eða eru innviðir fyrir ferðamenn. Hin fyrirhugaða landsáætlun setur m.a. fram stefnu um uppbyggingu og viðhald innviða fyrir ferðamenn og hún tilgreinir ferðamannaleiðir, ferðamannastaði og ferðamannasvæði. Með það sem hér er rakið í huga er ljóst að efni landsáætlunarinnar varðar framtíðarnotkun lands sem skipulagsáætlanir fjalla einnig um. Í ljósi þessa samspils eða tengsl áætlana telur Skipulagsstofnun að það sé nauðsynlegt að í 3. gr. frumvarpsins komi fram ákvæði sem kveði á um að **við gerð landsáætlunar verði tekið tillit**

til þess sem kemur fram í skipulagsáætlunum viðkomandi sveitarfélaga, þ.e. í aðal- og deiliskipulagi en einnig svæðisskipulagi þegar það liggur fyrir.

Það sama gildir um þriggja ára verkefnaáætlun og landsáætlunina. Hin fyrrnefnda felur í sér samkvæmt 4. gr. frumvarpsins að framkvæmd verkefna landsáætlunar verði nánar útfærð í henni. Það er því ljóst að efni verkefnaáætlunarinnar varðar framtíðarnotkun lands sem skipulagsáætlanir fjalla einnig um. Skipulagsstofnun telur því nauðsynlegt að í 4. gr. frumvarpsins komi fram ákvæði sem kveði á um að **við gerð fjögurra ára verkefnaáætlunar verði tekið tillit til þess sem kemur fram í skipulagsáætlunum viðkomandi sveitarfélaga.** Til marks um áherslu á þetta atriði má benda á að í athugasemdum við 7. gr. frumvarpsins kemur fram að geri sveitarfélög tillögu um ákveðin svæði sem falla eigi undir áætlunina sé grundvallaratriði að þau svæði séu skilgreind sem slík í „skipulagi viðkomandi sveitarfélaga.“

Þá bendir Skipulagsstofnun á að samkvæmt 10. gr. skipulagslaga leggur umhverfis- og auðlindaráðherra fram tillögu til þingsályktunar um landsskipulagsstefnu til tólf ára innan tveggja ára frá alþingiskosningum. Í samræmi við 11. gr. laganna hefur Skipulagsstofnun síðustu misseri unnið tillögu að landsskipulagsstefnu fyrir ráðherrann. Það er markmið ráðuneyti hans að leggja fram þingsályktunartillögu um stefnuna á vörpingi 2015.

Í 2. mgr. 10. gr. skipulagslaga er kveðið á um að í landsskipulagsstefnu séu samþættar áætlanir opinberra aðila um samgöngur, byggðamál, náttúruvernd, orkunýtingu og *aðra málaflokka sem varða landnotkun* og sé hún útfærð með tilliti til skipulags *landnotkunar* með sjálfbæra þróun að leiðarljósi. Í athugasemdum við 10. gr. í frumvarpi því er varð að skipulagslögum kemur m.a. fram að í gerð og efni landsskipulagsstefnu felist að taka saman fyrirbyggjandi stefnu stjórnvalda í einstökum málaflokkum, byggðamálum, *ferðaþjónustu*, náttúruvernd, orkunýtingu, samgöngumálum o.s.frv. og samþætta hana og útfæra með tilliti til skipulags *landnotkunar*. Þá kemur fram í athugasemdunum að dæmi um stefnu sem þannig væri heimilt að setja fram í landsskipulagsstefnu sé *stefnumörkun um landnotkun á tilteknum svæðum*, svo sem á miðhálandi Íslands, þar sem horft væri á þætti eins og vernd og nýtingu landsvæða með tilliti til virkjunarkosta, samgöngukerfi og *uppbyggingu aðstöðu fyrir ferðamenn*.

Í tillögu að landsskipulagsstefnu sem Skipulagsstofnun kynnti í desember 2014 er kafli um ferðaþjónustu á miðhálandinu. Á bls. 11 í tillögunni kemur m.a. fram að uppbygging ferðamannaaðstöðu verði takmörkuð á miðhálandinu og megináhersla lögð á uppbyggingu á jaðarsvæðum hálandisins og á nokkrum afmörkuðum svæðum við aðalvegi hálandisins. Í greinargerð með tillögu að landsskipulagsstefnu (bls. 45-46) er að finna skilgreiningu á fjórum flokkum ferðaþjónustustaða og er fjöldi og staðsetning þriggja flokkanna skilgreindur nánar. Einnig bendir Skipulagsstofnun á að í tillögunni er kafli um skipulag í dreifbýli. Á bls. 17 kemur m.a. fram að skipulagsákvæðanir um ferðaþjónustu miði að því að ferðaþjónustuuppbygging nýtist jafnt íbúum á tilteknu svæði og ferðamönnum.

Með hliðsjón af framangreindu er ljóst að það er snertiflötur á milli hinnar fyrirhuguðu landsáætlunar, sem frumvarpið gerir ráð fyrir, og landsskipulagsstefnu með tilliti til stefnu um uppbyggingu aðstöðu fyrir ferðamenn sem varðar landnotkun. Með það sem hér er rakið í huga telur Skipulagsstofnun að það sé rétt að í 3. gr. frumvarpsins komi fram ákvæði sem kveði á um að **við gerð landsáætlunar verði tekið tillit til þess sem kemur fram í landsskipulagsstefnu.** Stofnunin leggur áherslu á að með þessu orðalagi er tekið sterkara til orða en gert er í hinum almennu athugasemdum frumvarpsins, sem vikið er að hér að framan, en þar er orðið „æskilegt“ notað. Þessu til áréttingar er bent á að sveitarstjórnir skulu samkvæmt skipulagslögum taka mið af landsskipulagsstefnu við gerð skipulags og fyrirhuguð uppbygging er háð skipulagsgerð og leyfisveitingu sveitarfélaga.

### Misvísandi upplýsingar um undirbúning innviða í athugasemdum við 3. gr. frumvarpsins

Í 2. mgr. 3. gr. frumvarpsins kemur fram að landsáætlun taki m.a. til undirbúnings innviða á ferðamannaleiðum, ferðamannastöðum og ferðamannasvæðum. Í athugasemdum við 3. gr. frumvarpsins kemur fram að landsáætlun taki að auki til *undirbúnings* framkvæmda og sé þá einkum átt við kostnað við nauðsynlegt deiliskipulag, sbr. 2. mgr. 38. gr. skipulagslaga, hönnun og aðra grunnvinnu fyrir framkvæmdir á áætluninni. Síðan kemur eftirfarandi fram í athugasemdunum: „Hvað varðar kostnað við gerð skipulagsáætlana fer samkvæmt ákvæðum skipulagslaga.“

Í umræddri 2. mgr. 38. gr. er gert ráð fyrir því fyrirkomulagi að landeigandi eða framkvæmdaraðili geti óskað eftir því við sveitarstjórn að gerð sé tillaga að deiliskipulagi eða breytingu á deiliskipulagi á „sinn kostnað.“ Þá getur þessi aðili fengið heimild til að vinna sjálfur deiliskipulag á sinn kostnað. Tilvísun í þessa málsgrein í ofangreindum athugasemdum frumvarpsins á því við um kostnað einkaaðila af gerð deiliskipulags og breytingu á deiliskipulagi. Hins vegar er í greinargerð eða athugasemdum við 3. gr. frumvarpsins minnst á kostnað við gerð skipulagsáætlana sem „fari samkvæmt ákvæðum skipulagslaga“. Undir það atriði fellur kostnaður t.d. við gerð aðalskipulags sem lendir á viðkomandi sveitarfélagi og kostnaður við gerð nýs deiliskipulags og breytingu á deiliskipulagi sem greiðist úr sveitarsjóði. Að mati Skipulagsstofnunar er sú framsetning sem birtist í hinum tilvitnuðu orðum í athugasemdunum misvísandi að því leyti að unnt er að draga þá ályktun að aðeins kostnaður sem greiddur er af einkaaðila vegna nauðsynlegs deiliskipulags falli undir *undirbúning* framkvæmda en ekki kostnaður sveitarfélaga vegna aðal- og deiliskipulags þegar reyndin er önnur í ljósi þess að frumvarpið gerir ráð fyrir að þau svæði sem falla undir landsáætlunina séu m.a. innan marka sveitarfélaga og ekki í eigu einkaaðila. Í samræmi við það þurfa viðkomandi sveitarfélög að skilgreina svæðin í sínu skipulagi á eigin kostnað, t.d. í aðalskipulagi, séu þau ekki nú þegar skilgreind í skipulaginu, enda eru skipulagsáætlanir forsenda fyrir leyfisveitingum til framkvæmda.

### Umhverfismat áætlana

Samkvæmt lögum nr. 105/2006 um umhverfismat áætlana skal umhverfismeta í samræmi við ákvæði laganna þær skipulags- og framkvæmdaáætlanir og breytingar á þeim sem marka stefnu er varðar leyfisveitingar til framkvæmda sem tilgreindar eru í lögum nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum.

Í 1. gr. frumvarpsins kemur fram að markmið laganna sé að móta og samræma stefnu um uppbyggingu, rekstur og viðhald innviða fyrir ferðamenn í þágu náttúruverndar og til verndar menningarsögulegum minjum. Það skuli gert með stefnumarkandi landsáætlun til tólf ára og þriggja ára verkefnaáætlun sem er hluti af og innan ramma tólf ára áætlunarinnar. Samkvæmt 4. tölul. 2. gr. frumvarpsins er með innviðum átt við innviði sem gera kleift að taka á móti ferðamönnum og draga úr skemmdum eða öðru álagi á náttúruna, svo sem göngustígum, pöllum, göngubrúum, áningarstöðum, merkingum, salernum, vörslu, umgengisreglur o.fl. Þessi upptalning á innviðum er ekki tæmandi. Í athugasemdum við 3. gr. frumvarpsins kemur fram að með innviðum sé átt við þær grunnframkvæmdir sem nauðsynlegt er að ráðast í til þess að áningarstaðir og leiðir geti tekið við ferðamönnum. Geti til að mynda verið um að ræða uppbyggingu salernisaðstöðu, stíga, gestastofa, skilta og þess háttar. Áætlunin taki hins vegar ekki til virðisaukandi þjónustu, svo sem reksturs safna, söluturna eða hótela. Með rekstri samkvæmt frumvarpinu sé þannig t.d. átt við hreinsun salernishúsa, nauðsynlegan mannskap til að stýra umferð og þess háttar en ekki rekstur í hagnaðarskyni.

Samkvæmt frumvarpinu samþykkir Alþingi landsáætlun sem þingsályktun. Ef í þingsályktunartillögu um landsáætlun er uppi stefna um uppbyggingu þjónustumiðstöðva fyrir ferðamenn, sem ekki eru rekin í hagnaðarskyni, og annarra framkvæmda sem tilgreindar eru í 12. kafla í 1. viðauka við lög nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum, sbr. lög nr. 138/2014, verður ekki annað séð en að landsáætlun falli undir lög um umhverfismat áætlana. Áður en hún er endanleg afgreidd skal því liggja fyrir umhverfisskýrsla

þar sem gerð er grein fyrir áhrifum áætlunarinnar. Sá sem ber ábyrgð á gerð áætlunarinnar ber ábyrgð á umhverfismati hennar, sbr. 5. gr. laga nr. 105/2006.

  
Ottó Björgvin Óskarsson

  
Hafþís Hafliðardóttir