

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

Reykjavík 27. febrúar 2015

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um uppbyggingu innviða fyrir ferðamenn til verndar náttúru og menningarsögulegum minjum. Þingskjal 649 – 427. mál.

Með tölvupósti sendur 9. febrúar sl. barst Ferðamálastofu til umsagnar frumvarp til laga um uppbyggingu innviða fyrir ferðamenn til verndar náttúru og menningarsögulegum minjum.

Í frumvarpinu er kveðið á um gerð stefnumarkandi landsáætlunar til tólf ára og þriggja ára verkefnaáætlunar sem er hluti af og innan ramma landsáætlunarinnar. Ferðamálastofa þakkar fyrir veittan frest á skilum.

Almenn umsögn:

Ferðamálastofa fagnar framkomnu frumvarpi sem ætlað er að gera heildaráætlun um uppbyggingu, rekstur og viðhald innviða fyrir ferðamenn í þágu náttúruverndar og til verndar menningarsögulegum minjum, hér nefnt innviðafrumvarpið. Mikilvægt er að tekin sé ákvörðun um hvaða ferðamannastaði eigi að byggja upp og að umferð ferðamanna verði beint á staði sem geta tekið við aukinni umferð. Margir staðir hafa látið á sjá vegna aukinnar umferðar ferðamanna og þess vegna er nauðsynlegt að ráðist verði kerfisbundið í uppbyggingu innviða og þjónustu á ferðamannastöðum til að tryggja óafturkræfan skaða sem aukin umferð kann að valda. Það er því fagnaðarefni að stjórnvöld móti skýra stefnu um nýtingu ferðapjónustunnar á náttúru landsins.

Náttúra Íslands er sú auðlind sem ferðapjónustan á Íslandi byggir á til framtíðar. Í kynningu og ímyndarsköpun hefur ferðapjónustan á Íslandi lagt áherslu á hreinleika og lítt snortna náttúru landsins en skv. könnunum er náttúra Íslands helsta forsenda heimsóknar stórs hluta erlendra ferðamanna til landsins. Styrkur Íslands sem ferðamannalands felst því einkum í sérstakri og lítt raskaðri náttúru landsins. Náttúra Íslands er varan sem íslensk ferðapjónusta er að selja og ákaflega mikilvægt að henni sé ekki spillt. Þegar farið er af stað með áætlanir og framkvæmdir á ferðamannastöðum er mikilvægt að þær séu byggðar á vandaðri greiningu og rannsóknum og unnar af varkárni og virðingu fyrir viðkvæmri náttúru Íslands, samfélagsins og sögu.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins:

2. grein. Gildissvið og skilgreiningar

Lagt er til að „menningu verði bætt við skilgreininguna á ferðamannastað þannig að um skilgreindan stað verði að ræða sem hefur aðráttarafi fyrir ferðamenn vegna

náttúru hans menningu og sögu. Ferðamálastofa hefur lagt til sambærilega breytingu á frumvarpi til laga um náttúrupassa.

Einnig telur Ferðamálastofa skorta á betri skilgreiningu á hugtakinu ferðamannastað og/eða með hvað hætti staðir falla undir hugtakið. Til dæmis mætti kanna þá leið að að sveitarfélögunum yrði skylt að skilgreina ferðamannastaði svo sem í aðalskipulagi. Sama á við um hugtökin ferðamannaleiðir og ferðamannasvæði.

3 grein. Stefnumarkandi landsáætlun til tólf ára

Ferðamálastofa telur nauðsynlegt að landsáætlun um uppbyggingu innviða taki tillit til stefnumörkunar sveitarfélaga sem fram koma í svæðis- og aðalskipulagi. Í aðalskipulagi sveitarfélaga birtast stefnur þeirra m.a. í ferðamálum og telur Ferðamálastofa mikilvægt að áætlun um uppbyggingu innviða eigi að byggja á þeim auk landsskipulagsstefnu.

Gert er ráð fyrir að útgjöld við uppbyggingu séu sundurliðuð eftir framkvæmdum, rekstri og viðhaldi. Mikilvægt er að útgjöld vegna skipulags og hönnunar komi sem sér liður.

5. grein. Verkefnisstjórn

Samkvæmt 5. gr. frumvarpsins og skýringum er gert ráð fyrir fjölmennri verkefnastjórn eða allt að sextán manns. Ferðamálastofa telur að verkefnastjórnin eigi að vera fámennari, t.d. fimm til sjö manna stjórn, sem vinni í nánu samstarfi og samráði við alla hagaðila, stofnanir, fyrirtæki, félagasamtök o.s.frv. Það er alkunna að fjölmennar stjórnir eru óhagkvæmar, geta verið óskilvirkar, oft erfitt að finna hentugar tímasetningar fyrir fundi o.s.frv. Sé það vilji löggjafans að hafa svona fjölmenna stjórn ætti að setja inn heimild verkefnastjórnarinnar til skipa fámennari framkvæmdaráð.

Í umræðunni er að Ferðamálasamtök Íslands verði lögð niður. Verði af því leggur Ferðamálastofa til að Markaðsstofur landshlutanna komi í staðinn og tilnefni sinn fulltrúa í verkefnisstjórnina. Mikilvægt er að markaðstofurnar eigi aðkomu að gerð tólf ára landsáætlunarinnar og þriggja ára verkefnaáætlunarinnar varðandi það hvernig forgangsröðun framkvæmda er háttað.

Samkvæmt athugasemdum um frumvarpið kemur fram að gert er ráð fyrir að verkefnastjórnin sé ólaunuð. Bent er á að í athugasemdum með frumvarpinu til laga um Framkvæmdasjóð ferðamannastaða var gert ráð fyrir að stjórnarseta í sjóðnum væri ólaunuð. Síðar var tekin ákvörðun um að greiða fyrir stjórnarsetu. Það er því alltaf möguleiki á að tekin verði ákvörðun um að greiða fyrir stjórnarsetu í verkefnastjórn lands- og verkefnaáætlunar og með mjög fjölmennari stjórn mun hjótast af því verulegur kostnaður. Gert er ráð fyrir að það kunni að vera greitt fyrir formennsku í stjórninni.

Ferðamálastofa veltir upp þeirri spurningu hvort raunhæft sé að gera ráð fyrir því að seta í stjórnnum og ráðum á vegum hins opinbera sé ólaunuð.

Í umsögn fjármálaráðuneytisins með frumvarpinu má gera ráð fyrir að ráða þurfi einn starfsmann til að starfa fyrir verkefnisstjórnina og sinna öðrum verkefnum sem gerð landsáætlunar felur í sér, svo sem skipulagi samráðs, samningagerð og eftirliti með framkvæmd samninga, og er áætlaður kostnaður vegna þess 9,5 m.kr. Að auki má ætla að til falli einhver rekstrarkostnaður hjá umhverfis- og auðlindaráðuneytinu í tengslum við þetta starf en sá kostnaður ætti að vera óverulegur. Ferðamálastofa telur þennan kostnað vanmetinn en gera má ráð fyrir aðkeyptri vinnu sérfræðinga og útlögðum kostnaði vegna funda sem getur verið töluverður sérstaklega ef stjórnarmenn koma langt að. Jafnframt má gera ráð fyrir að stöðugildi eins starfsmanns sé vanmetið en um umfangsmikla vinnu er að ræða.

8. grein. Samningar við landeigendur

Í 8. gr. er kveðið á um að ferðamannaleiðir, -staðir og -svæði sem njóta greiðsluþátttöku úr ríkisstjóði af því að þau eru í landsáætluninni og eru ekki í eigu opinberra aðila skulu vera opin gjaldfrjálsri umferð almennings eftir því sem nánar er kveðið á um í lögum og reglugerðum. Í 2. gr. náttúrupassafrumvarpsins er kveðið á um að þeir sem fari um ferðamannastaði sem aðild eiga náttúrupassanum þurfi að afla sér náttúrupassa gegn gjaldi. Ferðamannastaðir skv. náttúrupassafrumvarpinu lúta sömu skilgreiningu og ferðamannastaðir skv. innviðafrumvarpinu enda er tilvísun til innviðafrumvarpsins í náttúrupassafrumvarpinu skv. 4. gr. náttúrupassafrumvarpsins. Enn fremur kemur fram í 4. gr. náttúrupassafrumvarpsins að eigendur og umsjónaraðilar ferðamannastaða sem eiga aðild að náttúrupassa er óheimilt að taka annað aðgangsgjald af þeim sem þá sækja en náttúrupassa. Vætanlega er að einhverju leyti um sömu staði að ræða og því þarf að gæta að samræmingu milli þessara tveggja frumvarpa.

Ekkert er kveðið á um tengingu innviðafrumvarpsins við Framkvæmdasjóð ferðamannastaða en gera má ráð fyrir að forgangsröðun í lands- og verkefnaáætlun verði grundvöllur úthlutana styrkja úr sjóðnum. Ferðamálastofa bendir á að taka þurfi af allan vafa um hvort áætlanirnar verði grundvöllur úthlutana eða ekki en mikilvægt er fyrir þá sem sækja um styrki úr sjóðnum að geta kynnt sér hvers má vænta og það eykur einnig gegnsæi ákvarðana. Í þessu samhengi er vísað til umsagnar Ferðamálastofu um náttúrupassa (meðfylgjandi) þar sem bent er á nauðsyn þess að löggjöf um Framkvæmdasjóð ferðamannastaða verði endurskoðuð sérstaklega.

Ferðamálastofa er reiðubúin til að koma á fund nefndarinnar til að fylgja eftir umsögn sinni og svara þeim spurningum sem kunna að vakna.

Virðingarfyllst,
F.h. Ferðamálastofu



Ólöf Ýr Atladóttir, ferðamálastjóri

Nefndasvið Alþingis
Atvinnuveganefnd
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík



Reykjavík, 25. febrúar 2015

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um Náttúrupassa (þingskjal 699 – 455. mál)

Með tölvupósti sendur 26. janúar 2015 hefur Ferðamálastofu borist til umsagnar frumvarp til laga um náttúrupassa. Í frumvarpinu er kveðið á um útgáfu náttúrupassa, í því skyni að stuðla að verndun náttúru Íslands með nauðsynlegri uppbyggingu, viðhaldi og verndun ferðamannastaða svo og að styðja við málefni er tengjast öryggismálum ferðamanna. Ferðamálastofa þakkar fyrir veittan frest á skilum.


Almenn umsögn:

Ferðamálastofa fagnar þeirri umræðu sem átt hefur sér stað á undanförunum misserum um nauðsyn þess að standa betur að fjármögnun uppbyggingar á ferðamannastöðum og þeirri vinnu sem lögð hefur verið í það lagafrumvarp sem nú liggur fyrir til umfjöllunar í Atvinnuveganefnd Alþingis.

Áréttað er mikilvægi þess að tryggja stöðuga langtímafjármögnun til verkefna á þeim sviðum ferðaþjónustunnar sem hér liggja undir, þannig að aðstæður skapist til að móta og fylgja eftir langtímasýn um uppbyggingu, viðhald og aðgengi að ferðamannastöðum í náttúru Íslands. Minnt er á að talsverðu fé hefur verið varið til þessara mála á undanförunum tveimur árum eða samtals 1.132 mkr., en að skort hefur á að unnt sé að skipuleggja nýtingu þessara fjármuna til langs tíma eða byggja ákvarðanatöku um einstakar framkvæmdir á heildstæðri stefnumörkun málaflöksins. Þannig má segja að staðan núna sé sú að flöskuháls uppbyggingar sé ekki einvörðungu fjárskortur – þó að seint verði vanmetið mikilvægi þess að tryggja ásættanlega fjármögnun til uppbyggingar til frambúðar – heldur felast ekki síðri hindranir í skorti á skipulagi, stefnumörkun og langtímaáætlanagerð. Aðkallandi er að úr þessu verði bætt.

Skv. frumvarpi því, sem hér er til umsagnar, er Ferðamálastofu falin öll umsýsla með náttúrupassa. Þar af leiðir að þær athugasemdir sem hér fara á eftir lúta flestar að þáttum sem varða umsýsluna, enda Ferðamálastofu umhugað að geta sinnt þeim verkefnum faglega og með sóma sem undir hana munu heyra á þessu sviði. Í því samhengi telur stofnunin rétt að lýsa yfir áhyggjum sínum af þeim





takmörkuðu fjármögnunarmöguleikum til umsýslunnar sem kveðið er á um í frumvarpinu. Ljóst er að útgáfu á náttúrupassa og eftirliti með því að ákvæðum

laga sé fylgt fylgir margvíslegur kostnaður, en auk þess fer ekki hjá því að talverðu fé þurfi að veita til kynningarmála, ef markmið um tekjur og þátttöku eiga að ná fram að ganga. Ferðamálastofa telur brýnt að vandleg umræða fari fram um þessi mál og að stofnuninni verði gefið færi á að leita einfaldra og skilvirkra lausna innan þess ramma sem væntanleg lagasetning kveður á um.

Vísað er í skýrslu, sem Ferðamálastofa fól ráðgjafastofunni Alta að vinna árið 2013

(http://www.ferdamalastofa.is/static/files/ferdamalastofa/tolur_utgafur/Skyrslur/fiarmognun_ferdamannastada.pdf.) Í henni voru ýmsar leiðir til fjármögnunar skoðaðar og metnar. Bent var á ýmsar spurningar sem upptaka svk. náttúrupassa gæti kveikt og sem mikilvægt væri að leita svara við áður en til útgáfu slíks passa kæmi. Jafnframt var bent á að engin fjármögnunarleið væri gallalaus, eða gæti tryggt endanlegt jafnræði og sátt meðal allra hagsmunaaðila.

Það er mikilvægt að það fyrirkomulag sem á endanum verður ákveðið í þessum efnum verði einfalt, stöðugt og skilvirkt, en jafnframt þarf að huga vandlega að þeim markmiðum, sem liggja að baki þeirri fjármögnunarleið sem valin er. Á það skal bent að gjalddtaka á ferðamannastöðum getur bæði þjónað þeim tilgangi að afla fjár til nauðsynlegra verkefna á sviði uppbyggingar, en jafnframt gagnast í viddækari stefnumörkun um aðgangsstýringu, dreifingu ferðamanna og framtíðarsýnar fyrir atvinnugreinina.

Athugasemdir Ferðamálastofu um einstakar greinar frumvarpsins:

2. gr. Náttúrupassi:

Í 2. mgr. 2. gr. er kveðið á um að gjald fyrir náttúrupassann sé 1.500 krónur. Samkvæmt frumvarpinu er um gjald að ræða en ekki skatt og því er það mat Ferðamálastofu að gjaldið skuli ákveðið í reglugerð en ekki lögbundið eins og frumvarpið gerir ráð fyrir. Kannanir benda til að erlendir ferðamenn eru tilbúnir til að greiða hærra verð fyrir náttúrupassa en frumvarpið gerir ráð fyrir. Bent er á að mun hentugra er að kveða á um fjárhæðina í reglugerð þar sem auðveldara er að breyta reglugerð til hækkunar eða lækkunar gjalds en að fara í gegnum lagabreytingaferlið.

Tillaga að breytingu á 2. mgr. 2. gr. er svohljóðandi:

„Gjald fyrir náttúrupassa skal ákveðið í reglugerð og gildir hann í þrjú ár.“

3. gr. Umsýsla og innheimta gjalds fyrir Náttúrupassa:

Í 2. málslíð 2. mgr. 3. gr. er kveðið á um að skila skuli innheimtu gjaldi fyrir náttúrupassa mánaðarlega og eigi síðar en 15. dag næsta almanaksmánaðar. Ferðamálastofa leggur til að skilafresturinn verði lengdur í þrjú mánuði. Líkur



eru á að mánaðarskil, eins og frumvarpið kveður á um, krefjist meiri umsýslu en efni standa til og telja má að þriggja mánaða frestur nægi til að ákvæðið nái tilgangi sínum.

Það er mat Ferðamálastofu að rétt sé að e. liður 11. gr. frumvarpsins færist undir 3. gr. Þar sem ákvæðið varðar umsýslu Ferðamálastofu með náttúrupassanum og tengist umsýslu Framkvæmdasjóðs ferðamannastaða ekki með neinum hætti þá er rétt að ákvæðið heyri undir lögum um náttúrupassa en ekki lögum um framkvæmdasjóð ferðamannastaða.

Eins og fram kemur hér að ofan telur Ferðamálastofa rétt að lýsa yfir áhyggjum sínum af þeim takmörkuðu fjármögnunarmöguleikum til umsýslunnar sem kveðið er á um í frumvarpinu. Ljóst er að útgáfu á náttúrupassa og eftirliti með því að ákvæðum laga sé fylgt fylgir margvíslegur kostnaður, en auk þess fer ekki hjá því að talsverðu fé þurfi að veita til kynningarmála, ef markmið um tekjur og þátttöku eiga að ná fram að ganga. Því telur Ferðamálastofa rétt að 3,5% hlutfallstalan í e. lið 11. gr. verði endurskoðuð.

Tillögur að breytingum eru svohljóðandi:

Í 2. málslíð 2. mgr. 3. gr. falli út orðið „mánaðarlega“ og í staðinn komi orðin „á þriggja mánaða fresti“.

Að e. liður 11. gr. færist undir 3. gr. og verði ný 3. málsgrein svohljóðandi:
„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,“

Að hlutfall umsýsluhlutfalls (3,5%) verði endurskoðað.

4. gr. Ferðamannastaðir sem eiga aðild að náttúrupassa:


Ferðamálastofa leggur til að orðið „menning“ komi milli orðanna náttúru og sögu, í 2. málslíð 1., mgr. 4. gr.

5. gr. Fagráð um öryggismál ferðamanna

Ferðamálastofa leggur til að 5. gr. færist undir 11. gr. og falli undir Framkvæmdasjóð ferðamannastaða, en ákvæðið tengist sjóðnum en ekki náttúrupassanum sjálfum. Fagráðinu er ætlað að gera tillögu um úthlutun til Framkvæmdasjóðs ferðamannastaða en ekki til Ferðamálastofu. Framkvæmdasjóður Ferðamannastaða hefur ekki hlutverk í frumvarpinu um náttúrupassann og því er óeðlilegt að ákvæðið sé í lögnum um náttúrupassann.

Tillaga að breytingu er svohljóðandi:

Að 5. gr. frumvarpsins færist undir 11. gr. og verði g. liður 11. gr. svohljóðandi:
„Við lögum (um Framkvæmdasjóð ferðamannastaða) bætist ný grein, 4. gr. svohljóðandi:



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

Númeraröð lagagreina sem á eftir koma taka samsvarandi breytingum.

6.gr. Eftirlit:

Í greinargerðinni með frumvarpinu kemur fram að eftirlit með náttúrupassanum verði í umsjón Ferðamálastofu og að það sé ekkert í frumvarpinu sem banni henni að gera þjónustusamning um eftirlit. Ferðamálastofa telur rétt, til að taka af allan vafa, að í lögunum sé skýrt kveðið á um heimild hennar til að gera þjónustusamninga um útvistun eftirlits og álagningu sekta til utanaðkomandi aðila. Sé það ekki gert má gera ráð fyrir að þeir sem lendi í eftirliti muni alltaf draga umboð viðkomandi í efa og þæfa þar með málin.

Tillaga að breytingu er svohljóðandi:

Á eftir 1. mgr. 6. gr. komi ný 2. málsgrein svohljóðandi:

„Ferðamálastofu er heimilt að gera þjónustusamninga við utanaðkomandi aðila til að sjá um eftirlit og álagningu sekta á ferðamannastöðum, sem aðild eiga að náttúrupassa, sbr. 4. gr.“

7.gr. Stjórnvaldssektir:

Það er mat Ferðamálastofu að sektarfjárhæðin, kr. 15.000.- sé of lág og hafi ekki þau varnaðaráhrif sem æskilegt er.

9.gr. Reglugerðarheimild:


Ferðamálastofa telur að reglugerðarheimildin eigi einnig að ná til stjórnvaldssekta.

Tillaga að breytingu er svohljóðandi:

Við málsgreininga bætist orðin „og stjórnvaldssekta“ á eftir náttúrupassa í lok málsgreinarinnar.

11.gr. Breytingar á öðrum lögum:

Ferðamálastofa gerir athugasemd við að frumvarp til laga að náttúrupassa breyti lögum um Framkvæmdasjóð ferðamannastaða. Engin bein tenging er á milli náttúrupassafrumvarpsins og laganna um Framkvæmdasjóð ferðamannastaða



nema að því leyti að tekjur af náttúrupassanum verða grundvöllur úthlutunar úr framkvæmdasjóðnum. Um er að ræða verulegar breytingar á lögnum um framkvæmdasjóðinn og því telur Ferðamálastofa eðlilegast að breytingarnar séu gerðar með sérstöku frumvarpi til breytinga á lögum um Framkvæmdasjóð ferðamannastaða.

Ferðamálastofa hvetur ennfremur til þess að lögin um Framkvæmdasjóð verði tekin til heildstæðrar endurskoðunar í ljósi þess að eðli hans og umfang mun breytast verulega með tilkomu náttúrupassans og landsáætlunar um uppbyggingu innviða fyrir ferðamenn á ferðamannastöðum til verndar náttúru og menningarsögulegum minjum, sbr. frumvarp þess efnis. en telja verður að áætlunin verði grundvöllur forgagnsröðunar sjóðsins við úthutun styrkja úr sjóðnum.

Ferðamálastofa vill jafnframt vekja athygli á að í ljósi fyrirhugaðra breytinga á Framkvæmdasjóði ferðamannastaða þurfi að huga að breytttri samsetningu stjórnar og að í stjórn sitji fulltrúar með fagþekkingu á sviði uppbyggingar og viðhalds á ferðamannastöðum og á náttúru Íslands.

Á skal bent að það skýtur nokkuð skökku við að Ferðamálastofa, sem hvoru tveggja sér um innheimtu þeirra fjármuna sem Framkvæmdasjóður ferðamannastaða úthlutar, og ber ábyrgð á rekstri sjóðsins, hafi með engum hætti beinan aðgang að tillagnagerð til ráðherra um úthlutun úr sjóðnum. Færa má rök að því að ferðamálastjóri ætti að vera formaður stjórnar sjóðsins, enda ber Ferðamálastofa ábyrgð á úthlutun verulegra fjárupphæða sem þar er gerð tillaga um til ráðherra, eða að forstjóri stofnunarinnar sæti að öðrum kosti sem almennur fulltrúi í stjórn og kæmi þar með að tillagnagerð. Að öðrum kosti hlýtur að teljast sjálfsagt að stofnunin hafi fulltrúa í stjórn og/eða að ferðamálastjóri sitji fundi með málfrelsi og tillögurétt. Eðlilegast væri að þessa sé getið í lögnum.

Tillögur að breytingum eru svohljóðandi:

Að 11. gr. falli út úr frumvarpinu að undanskildum e. lið 11. gr., sem færist undir 3. gr. frumvarpsins, og að greinin verði grundvöllur að sérstöku frumvarpi til breytinga á lögu um Framkvæmdasjóð ferðamanna.

Sjá einnig athugasemdir við 5. gr.

Virðingarfyllt,
f.h. Ferðamálastofu,



Ólöf Ýrr Atladóttir, ferðamálastjóri