



## SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

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

Reykjavík 18. júní 2015

1506112SA GB  
Málalykill: 401

### **Efni: Umsögn um þingsályktunartillögu um samgönguáætlun 2014-2018, 770. mál**

Vísað er til fundar fulltrúa landshlutasamtaka sveitarfélaga og Sambands íslenskra sveitarfélaga með umhverfis- og samgöngunefnd um ofangreint mál, sem haldinn var 2. júní sl. Til fundarins var boðað með sólarhrings fyrirvara og gafst af þeirri ástæðu lítil tími til undirbúnings fyrir þá umræðu sem fram fór á fundinum.

Samband íslenskra sveitarfélaga hefur að jafnaði látið nægja að vísa til umsagna landshlutasamtaka og einstakra sveitarfélaga um þær áherslur sem fram koma í samgönguáætlun. Tilfni er þó til þess að áréttu nokkur atriði sem fram koma í stefnumörkun sambandsins fyrir tímabilið 2014-2018. Jafnframt eru í þessari umsögn tilgreind atriði sem fulltrúi sambandsins nefndi á fundi með nefndinni, með hliðsjón af stefnumörkuninni.

#### **Stefnumörkun sambandsins 2014-2018**

Sambandið skal vinna að því að sveitarfélög fái sanngjarna hlutdeild í gjöldum af umferð. Útfæra þarf hlutdeildina og útgreiðslu til sveitarfélaga með hliðsjón af auknum skyldum sveitarfélaga samkvæmt vegalögum og áherslu á vistvænar samgöngur. (3.2.6)

Sambandið skal gæta hagsmuna sveitarfélaga við mótun löggjafar um gjaldtöku af ferðamönnum og töku ákvarðana um uppbyggingu innviða til að mæta auknum straumi ferðamanna til landsins. Ekki nægir að veita fjármagni til að vernda og byggja upp aðstöðu á ferðamannastöðum heldur þarf einnig að styrkja samgöngumannvirki og veita fjármagni til viðhalds þeirra til að þau standist aukið álag. (3.2.22)

Sambandið beiti sér fyrir því 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. (3.4.15)

Sambandið skal vinna að því, í samvinnu við landshlutasamtök sveitarfélaga, að tryggja öruggan laga- og rekstrargrundvöll fyrir heildstætt kerfi almenningsamgangna milli og innan landshluta. (3.4.20)



Sambandið skal vinna að því að við stefnumótun í samgöngumálum verði vistvænar samgöngur settar í forgang með því að styðja sérstaklega við notkun vistvænna orkugjafa, draga úr neikvæðum áhrifum af bílaumferð og auka jafnræði ólíkra samgöngumáta. (3.4.21)

Sambandið beiti sér fyrir því að við stefnumótun í samgöngumálum og forgangsröðun fjármuna til samgönguverkefna verði ávallt horft til þess að fyrir hluta landsmanna eru flugsamgöngur eini raunhæfi valkosturinn þegar kemur að almenningsamgöngum. (3.4.22)

Sambandið skal beita sér fyrir því að í opinberri stefnumótun um ferðapjónustu og uppbyggingu innviða í samgöngumálum verði horft til þess að fjölga komum og brottförum erlendra ferðamanna á öðrum stöðum en SV-horninu. (3.4.24)

Sambandið skal beita sér fyrir því að sem fyrst verði hafnar viðræður milli ríkis og sveitarfélaga um að sjúkraflutningar verði verkefni sveitarfélaga, þar sem aðstæður gera það hagkvæmt. (3.4.27)

### **Ábendingar sambandsins við samgönguáætlun**

Eins og áður segir gafst líttill tími til undirbúnings fyrir fund með umhverfis- og samgöngunefnd 2. júní sl. Margir gestir voru einnig á fundinum og var því eingöngu hægt að nefna örfá atriði í stuttu máli:

#### *1. Yfirfærsla þjóðvega í þéttbýli*

Með lögum nr. 14/2015 voru gerðar nokkrar breytingar á vegalögum, nr. 80/2007. Sérstök ástæða er til þess að nefna að nýtt bráðabirgðaákvæði bættist við lögin, sem hljóðar svo: „Vegagerðinni er heimilt að semja við sveitarfélög um yfirfærslu vega frá Vegagerðinni til sveitarfélaga sem færðust úr flokki stofnvega við gildistöku laga nr. 80/2007. Heimilt er að Vegagerðin annist veghald veganna eða semji við sveitarfélögin um það til ársloka 2019.“

Ekki verður séð að í samgönguáætlun sé áætlað fjármagn til þess að tryggja að skilavegir verði yfirfærðir til sveitarfélaga í viðunandi ástandi, líkt og samið hefur verið um, en í skýringum við frumvarp sem varð að lögum nr. 14/2015 segir m.a.: „Varðandi heimild til samningagerðar fyrir Vegagerðina, vegna yfirfærslu vega til sveitarfélaga, er ekki gert ráð fyrir að í yfirfærslunni felist aukinn kostnaður fyrir sveitarfélögin. Sveitarfélögin hafa ekki tekið við þessum vegum, þrátt fyrir lagabreytinguna 2008, og hefur því kostnaður við veghald verið alfarið hjá Vegagerðinni. Gert er ráð fyrir að það fjármagn sem nú er á hendi Vegagerðarinnar vegna veghalds þessara vega færist yfir til sveitarfélaganna samhliða yfirfærslunni á grundvelli samninga. Er gert ráð fyrir að allir skilavegir, þ.e. vegir sem sveitarfélögum þar að taka við með gildistöku gildandi vegalaga, verði komnir í hendur sveitarfélaganna árið 2019.“<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Hægt er að nálgast greinargerð vegalaganefndar og umsögn sambandsins um frumvarp til breytinga á vegalögum á heimasíðu sambandsins: <http://www.samband.is/tidindi/9.-tbl.-2014/vegalog/>



Af hálfu sambandsins er því lögð áhersla á að umhverfis- og samgöngunefnd kanni hvort þetta verkefni rúmist innan fjárheimilda Vegagerðarinnar á gildistíma samgönguáætlunar og leggi til úrbætur ef þörf krefur.

## 2. Staða almenningssamgangna

Eins og nefndinni er kunnugt hafa verið töluverðir hnökrar á framkvæmd almenningssamgangna milli og innan landshluta frá því að Vegagerðin gerði samninga við landshlutasamtök utan höfuðborgarsvæðisins árið 2012. Vandamál hafa annars vegar snúið að fjármögnun verkefnisins, sérstaklega á ákveðnum svæðum, og hins vegar að því að einkaréttur landshlutasamtaka, sem kveðið er á um í samningum við Vegagerðina, hefur ekki notið nægilegrar verndar samkvæmt lögum. Í heildina hefur verkefnið þó gengið langt umfram væntingar hvað varðar farþegafjölda sem nýtir sér þjónustuna.<sup>2</sup>

Hvað fjármögnunina snertir kemur fram í umsögnum landshlutasamtaka töluverð óánægja með að framlög til almenningssamgangna hafa verið skert frá því að samkomulag var undirritað, bæði að krónutölu og raungildi. Þá hafa lagabreytingar einnig haft neikvæð áhrif á rekstur verkefnisins, vegna skerðingar á endurgreiðslum til rekstraraðila almenningssamgangna vegna olúgjalds. Hafa landshlutasamtök óskað eftir því að þeim verði bætt sú skerðing, enda var ekki gert ráð fyrir henni í upphaflegum forsendum verkefnisins. Þá hafa sum landshlutasamtökin einnig orðið fyrir miklum lögfræðikostnaði vegna kærumála, sem flest varða ágreining við einkafyrirtæki sem skýrist af óvönduðum lagamma um verkefnið.

Við afgreiðslu samgönguáætlunar gefst tækifæri til þess að leiðrétta þann fjárhagsramma sem markaður hefur verið vegna verkefnisins, með tilliti til framangreindra ástæðna.

Frumvarpi til laga um fólksflutninga á landi, 504. mál, var ætlað að bæta úr síðarnefnda annmarkanum. Málið hefur verið til umfjöllunar á nýu fundum umhverfis- og samgöngunefndar í vetur en hefur ekki enn verið afgreitt frá nefndinni. Eðlilegt væri að nefndarálit liti a.m.k. dagsins ljós áður en þingstörfum lýkur á yfirstandandi þingi.

## 3. Ábendingar sem lúta að fjölgun ferðamanna o.fl.

Eins og fram kemur í upphafi þessarar umsagnar eru ýmsar áherslur í stefnumörkun sambandsins sem lúta að efni samgönguáætlunar. Það vekur m.a. athygli hve afdráttarlaust kemur fram á bls. 57 í áætluninni að það fjármagn sem ætlað er til viðhalds flugvalla nægir ekki fyrir nauðsynlegum verkefnum og segir þar að fjárvöntun nemi um 665 milljónum króna á tímabilinu. Ástand flugvalla var m.a. rætt á landsþingi sambandsins sl. haust og komu fram áhyggjur af því að vegna skorts á

<sup>2</sup> Áfangaskýrsla Vegagerðarinnar um framkvæmd verkefnisins er aðgengileg hér: <http://www.samband.is/media/samgongumal/Skyrsla---ALMENNINGSAMGONGUR.pdf>



nauðsynlegu viðhaldi væri ástandi flugvalla sífellt að hraka. Ljóst er að þetta ástand er óviðunandi til lengdar og styður ekki við áherslu í stefnumörkun sambandsins um fjölgun á komum og brottförum erlendra ferðamanna á öðrum stöðum en SV-horninu.

Lítið kemur fram í þingsályktunartillögum um þær áskoranir sem felast í stórauknum fjölda erlendra ferðamanna sem koma til landsins. Ljóst er að álag á vegi að vinsælum ferðamannastöðum hefur aukist mikið og hlýtur að vera þörf á því að bregðast við með auknum fjárveitingum til viðhalds slíkra vega. Einnig er mikilvægt að Vegagerðin hafi fjármagn til að byggja upp áfangastaði fyrir ferðamenn og bílastæði þar sem þörf er á. Á það að sjálfsögðu ekki eingöngu við um ferðamannastaði í eigu og umsjón ríkisins.

Sambandið minnir á að tekjur ríkisins af aukinni umferð á vegum eru verulegar. Eðlilegt er að verulegur hluti þeirrar tekjuaukningar verði settur í mótvægisáðgerðir til að bregðast við áhrifum aukinnar umferðar og bæta öryggi í umferðinni. Má þar m.a. nefna áherslu á að bæta merkingar til að auka öryggi ferðamanna, fjölga útskotum á útsýnisstöðum o.m.fl. Ekki verður séð að mikil áhersla sé lögð á þessi atriði í áætluninni.

Til fróðleiks fylgir minnisblað sambandsins um nýlega 850 m.kr. úthlutun ríkisstjórnarinnar til uppbyggingar á ferðamannastöðum í eigu og umsjón ríkisins, ásamt bókun stjórnar sambandsins frá 29. maí sl., sem snertir þau álitæfni sem hér er vakið máls á.

Virðingarfyllst

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Guðjón Bragason

sviðsstjóri lögfræði- og velferðarsviðs

*Fylgiskjal:*

Minnisblað dags. 27. maí 2015 ásamt bókun stjórnar sambandsins frá 29. maí 2015



Fylgiskjal

## Minnisblað

Móttakandi: Stjórn Sambands Íslenskra  
sveitarfélaga

Dags.: 27. maí 2015

Sendandi: Guðjón Bragason

Málsnr.: 1106014SA  
Málalykill: 060

### Efni: Úthlutun á 850 m.kr. til framkvæmda á ferðamannastöðum árið 2015

Í fréttatilkynningu frá atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti og umhverfis- og auðlindaráðuneyti, dags. 26. maí sl., kemur fram að ríkisstjórnin hefur samþykkt að verja í sumar 850 milljónum króna til brýnna uppbyggingar- og verndaraðgerða á ferðamannastöðum sem eru í eigu eða umsjón ríkisins.

Almennt er ekki ástæða til annars en að fagna þessu útspili ríkisstjórnarinnar, til að mæta brýnni þörf á þeim ferðamannastöðum sem úthlutunin nær til. Hafa ber þó í huga að úthlutunin kemur í framhaldi af fréttum um að hætt hafi verið við lagasetningu um náttúrupassa, sem áætlað var að myndi skila um 1.000 m.kr. á ári til framkvæmda á ferðamannastöðum. Í því frumvarpi, og einnig í frumvarpi til laga um landsáætlun um uppbyggingu innviða fyrir ferðamenn til verndar náttúru og menningarsögulegum minjum, var gert ráð fyrir að ferðamannastaðir í eigu og umsjón ríkis og sveitarfélaga ættu sjálfkrafa aðild að náttúrupassa og landsáætlun. Ríki og sveitarfélög áttu því að vera jafnstæð við úthlutun fjármuna.

Það er því ákveðið áhyggjuefni, nú þegar fyrir liggur að ekki hefur verið tekin ákvörðun um framtíðarfyrirkomulag á fjármögnun ferðamannastaða, að hvergi kemur fram í fréttatilkynningunni að áform séu uppi um að ríkið muni beina fjármunum til uppbyggingar á ferðamannastöðum í eigu eða umsjón sveitarfélaga. Raunar hafa yfirlýsingar ráðherra ríkisstjórnarinnar ekki gefið tilefni til bjartsýni um að vænta megi slíkra úthlutana, sbr. viðtal við Ragnheiði Elínu Árnadóttur ráðherra ferðamála í Fréttablaðinu 30. apríl sl., en þar segir m.a.:

*[...] Verið er að skilgreina hvaða ferðamannastaðir heyri undir ríkið, hver staðan sé á hverjum þeirra og hvernig uppbygging verður tryggð á næstu árum.*

*„Og hún verður tryggð. Við munum axla okkar ábyrgð,“ segir Ragnheiður og bætir við að þrátt fyrir að erfitt sé að áætla hvað þurfi nákvæmlega til þá sé hægt að gefa sér með nokkurri vissu að milljarð þurfi árlega á næstu árum. Með þá tölu sé unnið í ráðuneytunum fjórum sem koma að verkefninu. „En þá standa einkaaðilar og sveitarfélögin eftir. Fyrst heildarlausnin, náttúrupassinn, verður ekki ofan á verða allir að axla sína ábyrgð, ríkið, sveitarfélögin, einkaaðilar*



*og ferðapjónustan sjálf. Það er ekki bara hægt að horfa til ríkisins með fjármögnun þessara brýna verkefna.*

Ljóst má vera að afstaða ríkisins er töluvert breytt frá árinu 2014, þegar einnig var tilkynnt um sérstaka úthlutun til uppbyggingar á ferðamannastöðum, að fjárhæð 380 m.kr. Mikið samráð var þá haft við Samband íslenskra sveitarfélaga við undirbúning úthlutunarinnar og er óhætt að segja að sveitarfélögin hafi fengið sanngjarnan hlut af þeim fjármunum sem þá var úthlutað. Sú er ekki raunin að þessu sinni.

### **Staða ferðamannastaða í eigu og umsjá sveitarfélaga**

Eins og alkunna er hafa tekjur sveitarfélaga ekki aukist mikið vegna fjölgunar ferðamanna til landsins, öfugt við tekjur ríkisins, en með nýlegum breytingum á lögum um virðisaukaskatt er fyrirséð að tekjuaukning ríkisins verði enn meiri á næstu árum. Jákvætt er að hluta þeirra tekna verði varið til að varðveita og byggja upp ferðamannastaði auk þess sem ríkisstjórnin hefur einnig tilkynnt að auknu fé verði varið til viðhalds á vegum á þessu ári.

Í aðkomu sinni að undirbúningi fyrrgreindra lagafrumvarpa um náttúrupassa og landsáætlun hefur sambandið haldið því á lofti að sveitarfélögin telja það mjög íþyngjandi að þurfa að reiða fram 50% mótframlag vegna uppbyggingar á ferðamannastöðum. Í umsögnum sambandsins var því farið mjög jákvæðum orðum um þá afstöðu sem fram kom í báðum frumvörpum, að framvegis myndu hvorki ríki né sveitarfélög standa frammi fyrir slíkum kröfum heldur yrði full fjármögnun tryggð.

Eins og staðan er í dag hefur Framkvæmdasjóður ferðamannastaða úthlutað öllu fjármagni sem hann hefur til ráðstöfunar á fjárlögum yfirstandandi árs. Ekki er þó útilokað að hægt verði að auglýsa eftir umsóknum í sjóðinn í haust en væntanlega yrðu þá mjög takmarkaðir fjármunir til ráðstöfunar, sem væru eftirstöðvar ónýttar styrkja. Þess má vænta að ef til slíkrar úthlutunar kemur verði áfram gerð krafa um 50% mótframlag framkvæmdaraðila.

Sveitarfélög geta í ljósi þessarar stöðu mögulega farið að huga að því að afla tekna til nauðsynlegra framkvæmda á ferðamannastöðum í þeirra eigu eða umsjá með því að stofna bílastæðasjóði og hefja töku stöðugjalda eða annarra þjónustugjalda. Slík gjaldtaka er þó misjafnlega fýsileg og mun eðli máls samkvæmt aðallega koma til álita á fjölsóttum stöðum. Í ýmsum tilvikum má jafnframt vænta þess að gjaldtaka verði háð samþykki landeigenda.

### **Aðkoma stjórnar sambandsins**

Að áliti undirritaðs er tilefni til þess að stjórn sambandsins ræði þessa stöðu og álykti mögulega um nauðsyn þess að horft verði heildstætt á þörf fyrir vernd og uppbyggingu ferðamannastaða, m.a. til þess að dreifa umferð ferðamanna sem best um landið, í stað þess að beina fjármagni nánast eingöngu til þjóðgarða og annarra svæða sem eru í eigu eða umsjón ríkisins, líkt og gert er í þessari úthlutun ríkisstjórnarinnar.

GB



## Niðurstaða stjórnar 29. maí 2015

Lagt fram minnisblað lögfræði- og velferðarsviðs sambandsins, dags. 27. maí 2015, um úthlutun ríkisstjórnar á 850 m.kr. til framkvæmda á ferðamannastöðum árið 2015. Eftirfarandi samþykkt gerð samhljóða:

*Stjórn Sambands íslenskra sveitarfélaga lýsir vonbrigðum með þá ákvörðun ríkisstjórnarinnar, sem tilkynnt var 26. maí sl., að sérstök 850 m.kr. fjárveiting á árinu 2015 til brýnna uppbyggingar- og verndaraðgerða á ferðamannastöðum skuli vera einskorðuð við ferðamannastaði í eigu eða umsjón ríkisins. Í sambærilegri úthlutun á árinu 2014 var haft náið samráð við sambandið um framkvæmd úthlutunar og var niðurstaðan sú að af 385 m.kr. úthlutun rann rúmur helmingur til ferðamannastaða í eigu eða umsjón sveitarfélaga.*

*Stjórnin felur formanni og framkvæmdastjóra sambandsins að óska eftir fundi með ráðherra ferðamála, þar sem kallað verði eftir skýringum á þessu breytta verklagi. Jafnframt verði ræddar leiðir til þess að tryggja áframhaldandi uppbyggingar- og verndaraðgerðir á ferðamannastöðum í eigu eða umsjón sveitarfélaga, sem verða ekki síður fyrir álagi en þeir ferðamannastaðir sem ríkið ber ábyrgð á. Tekjuaukning sveitarfélaga af fjölgun ferðamanna er hins vegar hlutfallslega mjög lítil í samanburði við tekjuaukningu ríkisins af stóru auknum umsvifum í ferðaþjónustu á síðustu árum. Af hálfu stjórnarinnar er lögð áhersla á að horft verði heildstætt og til nokkurra ára í senn á þörf fyrir framkvæmdir á ferðamannastöðum. Eðlilegt er að allir ferðamannastaðir í eigu eða umsjón opinberra aðila njóti jafnræðis við ákvarðanir um úthlutun skattfjár, í stað þess að sveitarfélögin þurfi að leggja fram 50% mótframlag vegna framkvæmda á ferðamannastöðum í þeirra umsjón. Aðeins með því móti er hægt að tryggja að fjölgun ferðamanna til landsins valdi ekki tjóni á mikilvægum ferðamannastöðum.*