

## Nefndarálit

um frumvarp til laga um landsáætlun um uppbyggingu innviða fyrir ferðamenn til verndar náttúru og menningarsögulegum minjum.

Frá meiri hluta umhverfis- og samgöngunefndar.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Jón Geir Pétursson, Sigríði Svönu Helgadóttur og Björgvin Valdimarsson frá umhverfis- og auðlindaráðuneyti, Elías Blöndal frá Bændasamtökum Íslands, Brynjólf Jónsson frá Skógræktarfélagi Íslands, Birki Snæ Fannarsson frá Landgræðslu ríkisins, Gunnar Val Sveinsson og Einar Torfa Finnsson frá Samtökum ferðaþjónustunnar, Björn Karlsson frá Mannvirkjastofnun, Margréti Hallgrímsdóttur frá Þjóðminjasafni Íslands, Trausta Baldursson frá Náttúrufræðistofnun Íslands, Rannveigu Ólafsdóttur og Önnu Dóru Sæþórsdóttur frá Háskóla Íslands, Ásborgu Arnþórsdóttur frá Bláskógabyggð, Guðjón Bragason frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Björn Jóhannsson og Ólöfu Ýri Atladóttur frá Ferðamálastofu, Hafdísi Hafliðadóttur og Ottó Björgvin Óskarsson frá Skipulagsstofnun, Kristínu Lindu Árnadóttur, René Biasone og Aðalbjörgu Birnu Guttormsdóttur frá Umhverfisstofnun, Þórð Ólafsson frá Vatnajökulsþjóðgarði, Guðmund Inga Guðbrandsson frá Landvernd og Árna Finnsson frá Náttúruverndarsamtökum Íslands.

Nefndinni bárust umsagnir um málið frá Bændasamtökum Íslands, Dalabyggð, Eyþingi, Ferðaklúbbnum 4x4, Ferðamálastofu, Grindavíkurbæ, Hrunamannahreppi, Ísafjarðarbæ, Landgræðslu ríkisins, Landssamtökum landeigenda, Landvernd, Líf- og umhverfisvísindadeild Háskóla Íslands, Lögmannafélagi Íslands, Mannvirkjastofnun, Margréti Hermanns Auðardóttur, Menntavísindasviði Háskóla Íslands, Minjastofnun Íslands, Náttúrufræðistofnun Íslands, Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Sambandi sveitarfélaga á Austurlandi, Samtökum ferðaþjónustunnar, Skipulagsstofnun, Skógræktarfélagi Íslands, Slysavarnarfélaginu Landsbjörgu, Umhverfisstofnun, Vatnajökulsþjóðgarði og Þjóðminjasafni Íslands.

Með frumvarpinu er lagt til að sköpuð verði umgjörð utan um stefnumótun á sviði uppbyggingar innviða á ferðamannastöðum. Samkvæmt 1. gr. frumvarpsins er markmið þess að móta og samræma stefnu um uppbyggingu, rekstur og viðhald innviða fyrir ferðamenn í þágu náttúruverndar og til verndar menningarsögulegum minjum. Skal það gert með stefnumarkandi landsáætlun til tólf ára og þriggja ára verkefnaáætlun sem rúmast innan ramma tólf ára áætlunarinnar. Verkefnisstjórn skv. 7. gr. frumvarpsins hefur umsjón með gerð tillagna að stefnumarkandi tólf ára áætlun og þriggja ára verkefnaáætlun. Í frumvarpinu er lagt til að verkefnisstjórnin verði fjölmenn og leiti samráðs víða hjá almenningi og hagsmunaaðilum. Áætlanirnar taka bæði til lands í eigu opinberra aðila og eignarlands í einkaeigu að fengnu samþykki landeigenda.

Frumvarpið kveður á um umgjörð sem þekkt er úr öðrum stefnumarkandi opinberum áætlanagerðum. Má þar sem dæmi nefna samgönguáætlun, sbr. lög um samgönguáætlun, nr. 33/2008, og rammaáætlun um vernd og orkunýtingu landsvæða, sbr. lög um verndar- og orkunýtingaráætlun, nr. 48/2011. Stefnumarkandi landsáætlun til tólf ára og þriggja ára

verkefnaáætlun skulu báðar vera í formi þingsályktunar sem fer því til meðferðar á Alþingi og skal tólf ára stefnumarkandi landsáætlun endurskoðuð með þingsályktun á þriggja ára fresti. Lagt er því upp með aðkomu lýðræðislega kjörinna fulltrúa á Alþingi að gerð og samþykkt beggja áætlanna líkt og með fyrrgreindar áætlanir.

### **Staða ferðaþjónustu og uppbyggingar ferðamannastaða.**

Ferðaþjónusta á Íslandi hefur aukist gríðarlega á síðustu árum. Ferðamenn voru rúmlega 300 þúsund árið 2000 en voru 780 þúsund árið 2013 og allar tölur gefa til kynna að á árinu 2015 muni vel yfir ein milljón ferðamanna heimsækja landið. Helsta aðdráttarafl landsins er náttúra þess en um 80% ferðamanna sem sækja Ísland heim koma hennar vegna. Það er því ljóst að ef ferðaþjónusta á að vera stór atvinnugrein hér á landi til framtíðar og fjöldi ferðamanna verði sambærilegur eða meiri en síðustu ár er vernd náttúrunnar og uppbygging ferðamannastaða stærstu og mikilvægustu verkefni.

Heildstætt skipulag í málefnum er varða ferðamenn og ferðaþjónustuna hefur skort hér á landi. Af því hefur leitt að uppbygging ferðamannastaða hefur verið ómarkviss og yfirsýn yfir málaflokkinn hefur ekki verið nægjanleg. Á grundvelli laga um Framkvæmdasjóð ferðamannastaða, nr. 75/2011, hefur verið úthlutað nokkru fjármagni til uppbyggingar ferðamannastaða en óvissa um fjármagn hvers árs gerir það að verkum að skipulagning til lengri tíma hefur ekki verið möguleg. Þá hefur einnig verið á það bent að framkvæmdasjóðurinn fjármagnar aðeins 50% hvers verkefnis og í einhverjum tilvikum hefur ekki tekist að fjármagna það sem eftir stendur og því hafa verkefni ekki orðið að raunveruleika. Það kerfi sem frumvarpið felur í sér er ekki þannig að fjármögnun á uppbyggingu ferðamannastaða muni fara í gegnum Framkvæmdasjóð ferðamannastaða heldur yrði uppbyggingin fjármögnuð af fjárlögum, svo sem kemur fram hér síðar. Að mati meiri hlutans mun samþykkt þessa frumvarps leiða til þess að taka þarf til skoðunar framtíðarhlutverk Framkvæmdasjóðs ferðamannastaða. Eftir samþykkt frumvarpsins verður til tvöfalt kerfi fyrir gerð og fjármögnun verkefna sem tengjast uppbyggingu innviða á ferðamannastöðum sem eru þó í eðli sínu ólík. Meiri hlutinn beinir því til umhverfis- og auðlindaráðuneytis og atvinnuvega- og nýsköpunaráðuneytis að hafin verði vinna sem feli í sér endurskoðun á málaflokknum og horft verði til framtíðarskipulags og samspilis ákvæða frumvarpsins sem hér er til umfjöllunar og annarra laga sem gilda um málaflokkinn.

### **Fjármögnun verkefna og tengsl við frumvarp til laga um náttúrupassa.**

Í umsögnum nokkurra umsagnaraðila koma fram athugasemdir varðandi fjármögnun verkefna á grundvelli frumvarpsins. Kemur fram sú skoðun umsagnaraðila að verkefni á grundvelli frumvarpsins séu ófjármögnuð. Í þessu samhengi bendir meiri hlutinn á að frumvarpið gerir ekki ráð fyrir mörkuðum tekjustofni sem nýttur verði til að fjármagna framkvæmdir. Til samanburðar má sjá 3. gr. laga um Framkvæmdasjóð ferðamannastaða, nr. 75/2011, þar sem tekjur sjóðsins eru sagðar vera  $\frac{3}{5}$  hlutar af tekjum ríkissjóðs af gistinátta-skatti, vextir af tekjum sjóðsins og aðrar tekjur. Á undanförunum árum hefur markvisst verið unnið að því að afmá markaðar tekjur úr lögum enda ekki heppilegt fyrirkomulag að tilteknum stofnunum eða sjóðum séu markaðar ákveðnar tekjur sem geta verið breytilegar eftir árum. Almennt viðhorf síðustu ára hefur verið að ríkistekjur sem kveðið er á um í lögum skuli renna í ríkissjóð og ákvarðanir um fjárheimildir verkefna síðan teknar á fjárlögum hverju sinni. Er það einnig í samræmi við þá stefnumótun sem fram kemur í frumvarpi til laga um opinber fjármál (206. mál, þskj. 232) sem nú er til meðferðar í þinginu. Frumvarp það sem hér er til umfjöllunar fellur því mjög vel að þeirri stefnumótun. Ákvörðun um fjár-

heimildir til verkefna samkvæmt áætlunum á grundvelli ákvæða frumvarpsins verða því teknar á fjárlögum hvers árs. Með þeim hætti verður betur hægt að mæta þeirri þörf sem er fyrir uppbyggingu innviða hverju sinni og skipuleggja hana nokkur ár fram í tímann en ef uppbyggingin væri háð mörkuðum tekjum.

Í samræmi við framangreint er það frumvarp sem hér er til umfjöllunar ótengt frumvarpi til laga um náttúrupassa (455. mál, þskj. 699), sem kveður á um gjaldtöku af gestum sem heimsækja ferðamannastaði hér á landi. Hver sem niðurstaðan verður varðandi það frumvarp og hvaða leið verður farin í aukinni gjaldtöku á ferðamannastöðum, þá verða framkvæmdir á grundvelli áætlana frumvarpsins fjármagnaðar úr ríkissjóði með ákvörðun á fjárlögum hverju sinni. Það er því ekki skilyrði þess að þetta frumvarp nái fram að ganga að niðurstaða fáiast í það hvernig gjaldtöku á ferðamannastöðum verði háttáð.

### **Hæfileg uppbygging innviða á ferðamannastöðum.**

Nefndin fjallaði nokkuð um hönnun innviða á ferðamannastöðum. Voru sumir gestir nefndarinnar mjög gagnrýnir á uppbyggingu sem ráðist hefur verið í á síðustu árum þar sem ráðist hefur verið í gerð mikilla mannvirkja sem falla illa að landslaginu þar sem þau eru. Gæta þarf þess að mannvirki sem reist eru á ferðamannastöðum sýni náttúrunni virðingu með því að falla vel að landslaginu með tilliti til útlitshönnunar, efnisvals, staðsetningar og stærðar. Mannvirki á ferðamannastöðum geta rýrt upplifun gesta ef þau falla illa að umhverfi sínu og dregið þannig úr gildi svæðis, hvað varðar áhuga ferðamanna en einnig með tilliti til náttúruverndarsjónarmiða. Stjórnvöld verða því að tryggja gæði þeirrar vinnu sem fram fer við uppbyggingu innviða og að sú uppbygging verði hæfileg á hverjum stað og sýni náttúrunni og nánasta umhverfi virðingu.

Meiri hlutinn tekur að öllu leyti undir framangreind sjónarmið og telur að leggja þurfi mikla áherslu á að vanda vel til hönnunar innviða. Í 2. mgr. 3. gr. frumvarpsins kemur m.a. fram að í stefnumarkandi landsáætlun til tólf ára skuli leggja til grundvallar vernd náttúru og menningarsögulegra minja og viðmið um sjálfbæra nýtingu og skilgreina þá stefnu við uppbyggingu og viðhald innviða sem unnið verður eftir á gildistíma áætlunarinnar. Þá skal við gerð áætlunarinnar byggja á þeim markmiðum að náttúra og menningarsögulegar minjar séu verndaðar, komið sé í veg fyrir náttúruspjöll og þau lagfærð, dregið úr raski af völdum ferðamanna, að álagi sé dreift og svæði metin með það í huga hvort og hvers konar uppbygging innviða sé æskilegt að eigi sér stað, að uppbygging innviða falli vel að heildarsvipmóti lands og að horft sé til heildarlausna í uppbyggingu innviða. Gæta þarf að því að unnið verði í samræmi við framangreind sjónarmið og að þess verði gætt að ekki verði teknar fljótfærnislegar ákvarðanir heldur verði hvers konar uppbygging innviða metin með tilliti til heildarlausna. Þá bendir meiri hlutinn einnig á að á sumum stöðum kann uppbygging innviða að vera óæskileg, t.d. þar sem eru mikil ósnortin víðerni þar sem uppbygging mannvirkja mundi rýra gildi þeirra. Á þeim stöðum kann hins vegar að vera þörf á vöktun eða landvörslu svo hægt verði að gæta að vernd náttúrunnar. Skv. 1. málsl. 2. mgr. 3. gr. og 4. másl. 1. mgr. 4. gr. taka tólf ára áætlun og þriggja ára verkefnaáætlun einnig til verndaraðgerða og eftirlits á ferðamannastöðum. Þá er varsla hluti af innviðum samkvæmt skilgreiningu hugtaksins í 4. tölul. 2. mgr. 2. gr. frumvarpsins. Vöktun staða með tilliti til verndar þeirra til að draga úr álagi af völdum ferðamanna og landvarsla geta því fallið undir þessar áætlanir og verið greitt fyrir úr ríkissjóði á grundvelli þeirra.

Líkt og áður kom fram eru ekki sömu þarfir fyrir uppbyggingu innviða á öllum ferðamannastöðum og öllum náttúrusvæðum. Flokka þarf svæði m.a. með tilliti til aðdráttarfls þeirra fyrir ferðamenn, þ.e. að kortlagt verði fyrir hvers konar ferðamenn og ferðamennsku

viðkomandi svæði er ætlað og hvers konar upplifun því er ætlað að veita. Sumir staðir þola meiri fjölda ferðamanna en aðrir og eins þola sum svæði meiri innviðauppbyggingu en önnur. Setja þarf skýr markmið fyrir hvert svæði, hvað eigi að varðveita á hverju svæði og hvers konar upplifun það eigi að bjóða og til hvaða markhópa það eigi að höfða. Nauðsynlegt kann að vera að byggja upp nokkuð mikið af innviðum á tilteknum, fjölsóttum stöðum á meðan önnur svæði þurfa að njóta verndar gegn uppbyggingu innviða og fjölgun ferðamanna. Gæta þarf þó að ákveðnu jafnvægi milli nýtingar og verndunar, þ.e. að gæta þess að fjölsóttir ferðamannastaðir haldi gæðum sínum og þar með aðdráttarafli. Þolmörk ferðamannastaða verður að skoða út frá því hvernig staðir eru metnir með hliðsjón af framangreindum atriðum. Þróun ferðamannastaða er þannig að þegar ferðamönnum fjölgar þá breytast staðirnir. Þeir sem koma ferðamannastöðum fyrst á kortið hafa aðrar þarfir og aðra sýn en þeir sem síðar koma, sem kann í mörgum tilfellum að vera óspillt náttúra. Þegar ferðamönnum á staðnum fjölgar breytist hann með átroðningi, uppbyggingu innviða og fjölda ferðamanna og þannig breytist upplifun fólks af staðnum. Staðurinn kann hins vegar þannig að bera aukinn fjölda ferðamanna en upplifunin er ekki sú sama og sá hópur sem kemur hefur aðrar þarfir og sýn á staðinn en þeir sem fyrst komu. Staðurinn kann þá að breytast í fjöldaferðamannastað þar sem stórir hópar koma sem munu einkenna staðinn. Þetta hefur nú þegar gerst á helstu ferðamannastöðum landsins, við Gullfoss og Geysi og á Þingvöllum. Upplifunin þarf hins vegar ekki að vera neikvæð heldur er hún einfaldlega önnur en upphaflega. Það þarf því að skilgreina það vel hvaða staðir það eru sem þola mikla uppbyggingu innviða út frá því hvaða upplifun hver staður veitir.

Almenn samstaða er um að stýra þurfi álagi á náttúruna betur. Það getur verið vandasamt verk því eins og fram kemur hér að framan þá geta sumir ferðamannastaðir borið mikla uppbyggingu innviða og mikinn fjölda ferðamanna án þess að upplifun þeirra rýrni en aðrir staðir eru þess eðlis að þar er almennt ekki vilji til uppbyggingar mikilla innviða. Leita þarf leiða til að tryggja sjálfbærni sem flestra ferðamannasvæða þannig að ekki sé gengið meira á þá en þeir bera. Í því sambandi kann að þurfa að skoða leiðir til að stýra betur aðgengi ferðamanna að tilteknum ferðamannastöðum sem ekki þola til lengri tíma það álag sem þeir hafa fengið.

Framangreind atriði og efni þessa frumvarps er til þess fallið að styrkja jákvæða upplifun ferðamanna af landinu ef vel tekst til. Mikilvægi þess að upplifun ferðamanna, sem og heimamanna, sé jákvæð verður ekki of oft áréttað. Það eru hins vegar margir samhangandi þættir sem móta upplifun ferðamanna og heimamanna. Ekki má ganga á rétt heimamanna þannig að þeim finnist þeir verða útundan í eigin landi sem er þá að mestu orðið fyrir ferðamenn. Það vekur neikvæðar tilfinningar í garð ferðamanna og þannig í garð ferðapjónustunnar sem atvinnugreinar. Fjöldi ferðamanna á hverjum stað þarf að vera hæfilegur en ekki of mikill. Þá þarf uppbygging innviða að vera við hæfi á hverjum stað hvað varðar magn þeirra, gæði og hvernig þeir mynda heild með náttúrunni. Ef upplifun ferðamanna og heimamanna af ferðapjónustunni verður neikvæð, sem nú þegar er farið að gæta að einhverju leyti, er hætt við að háværarari raddir heyrist um neikvæðu upplifunina en þá jákvæðu sem mun hafa neikvæð áhrif á alla þætti ferðapjónustu hér á landi. Það er því mikilvægt að allir sem að málunum koma vandi sína vinnu.

### **Skilgreiningar.**

Í 2. gr. frumvarpsins eru skilgreiningar á hugtökunum ferðamannaleið, ferðamannastaður, ferðamannasvæði og innviðir. Eru þau skilgreind þannig að ferðamannaleið er skilgreind leið sem tengir saman ferðamannastaði og getur verið gönguleið, reiðleið og reiðhjólaleið. Ferða-

mannastaður er skilgreindur staður sem hefur aðdráttarafl fyrir ferðamenn vegna náttúru hans og sögu. Ferðamannasvæði er skilgreint landsvæði sem ferðamenn sækja vegna náttúru þess og sögu og tekur til fleiri en eins ferðamannastaðar og að síðustu eru innviðir, svo sem göngustígar, pallar, göngubrýr, áningarstaðir, merkingar, salerni, varsla, umgengnisreglur o.fl., skilgreindir þannig að þeir séu í þágu náttúruverndar til verndar menningarsögulegum minjum sem gera kleift að taka á móti ferðamönnum og draga úr skemmdum eða öðru álagi á náttúruna.

Af skilgreiningu frumvarpsins á ferðamannaleið má ráða að vegir séu þar ekki undir. Vegir sem tengja saman ferðamannastaði geta því ekki verið ferðamannaleiðir í skilningi frumvarpsins og verða því ekki á tólf eða þriggja ára verkefnaáætlun. Uppbygging og viðhald vegakerfisins er á öðrum grundvelli en þessa frumvarps. Markmið greiðra samgangna er viðtækt og þær þjóna margvíslegum samfélagslegum hagsmunum. Vegakerfið er einn hluti samgöngukerfisins og mikilvægt fyrir ferðamenn jafnt sem heimamenn. Á grundvelli laga um samgönguáætlun, nr. 33/2008, eru gerðar áætlanir sem marka stefnu og markmið fyrir allar greinar samgangna. Skv. 2. másl. 1. mgr. 2. gr. laganna skal í samgönguáætlun m.a. meta og taka tillit til þarfa ferðþjónustunnar fyrir bættar samgöngur.

Fyrir nefndinni komu fram þau sjónarmið að skilgreiningar 2. gr. frumvarpsins gætu verið of rúmar þannig að of margir staðir geti þar fallið undir. Þannig er skilgreining á ferðamannastað mjög rúm, þ.e. staður sem hafi aðdráttarafl fyrir ferðamenn vegna náttúru hans og sögu. Það sama eigi við um ferðamannasvæði. Meiri hlutinn bendir á að skilgreiningar frumvarpsins eru rúmar í þeim tilgangi að allir staðir sem mögulega geta talist ferðamannastaðir falli undir gildissvið ákvæða frumvarpsins. Einungis getur orðið uppbygging innviða á svæðum og stöðum á grundvelli frumvarpsins sem falla undir gildissvið þess. Það er hins vegar ekki þar með sagt að uppbygging innviða muni eiga sér stað alls staðar enda verður það metið nánar við gerð stefnumarkandi áætlunar til tólf ára og þriggja ára verkefnaáætlunar. Í 2. mgr. 3. gr. frumvarpsins kemur fram að í stefnumarkandi áætlun til tólf ára skuli tilgreind nánar ferðamannaleiðir, ferðamannastaðir og ferðamannasvæði sem áætlunin tekur til hverju sinni. Í því felst að nánari tilgreining á staðsetningu og stærð svæðanna sem undir eru hverju sinni mun koma fram í áætlun. Að skilgreina svæðin rúmt og síðan afmarka þau nánar í áætlun er til þess fallið að engir staðir falli utan við gildissvið ákvæða frumvarpsins og að þannig muni sem flestir ferðamannastaðir, svæði og leiðir eiga möguleika á aðild að áætlunum.

Meiri hlutinn leggur til eina breytingu á skilgreiningu á ferðamannastað í 2. tölul. 2. gr. þess efnis að um stað sé að ræða sem hafi aðdráttarafl fyrir ferðamenn vegna náttúru hans eða sögu, í stað þess að hann hafi aðdráttarafl vegna náttúru hans og sögu. Með því að orðið eða komi í stað orðsins og þurfa ferðamannastaðir aðeins að uppfylla annað skilyrðið en ekki bæði.

### **Málsmeðferð stefnumarkandi landsáætlunar til tólf ára og þriggja ára verkefnaáætlunar.** *Áætlanir í formi þingsályktana.*

Í frumvarpinu er lagt til að stefnumarkandi landsáætlun til tólf ára sé lögð fram sem þingsályktunartillaga af ráðherra og öðlist gildi við samþykkt Alþingis, sbr. 3. og 9. gr. frumvarpsins. Þá er einnig lagt til að verkefnaáætlun til þriggja ára sé einnig í formi þingsályktunar og öðlist gildi sem slík, sbr. 4. og 9. gr. Eins og áður kom fram sækir þetta fyrirkomulag fyrirmynd til samgönguáætlana á grundvelli laga um samgönguáætlun, nr. 33/2008, þar sem annars vegar er gert ráð fyrir tólf ára stefnumarkandi áætlun og hins vegar fjögurra ára framkvæmdáætlun sem skal endurskoðuð á tveggja ára fresti. Til reksturs, viðhalds og byggingar samgöngumannvirkja fara töluverðir fjármunir á ári hverju. Á fjárlögum ársins

2015 fer rúmur 21 milljarður kr. til Vegagerðarinnar en þar af eru um 14 milljarðar vegna framkvæmda. Til samanburðar var fjárhæð 138 úthlutaðra styrkja úr Framkvæmdasjóði ferðamannastaða ríflega 600 millj. kr. á árinu 2014. Ljóst er að uppbygging innviða á ferðamannastöðum verður ekki nálægt því jafn kostnaðarsöm og framkvæmdir vegna samgöngumannvirkja.

Í umsögn skrifstofu opinberra fjármála í fjármála- og efnahagsráðuneytinu koma fram þau sjónarmið að ákveðinn veikleiki felist í þeirri leið sem farin er í frumvarpinu að sundurliða fjáröflun og útgjöld við einstakar framkvæmdir með þingsályktun til langs tíma þegar ljóst er að ekki verður greitt úr ríkissjóði til framkvæmdanna nema heimild fái til þess á fjárlögum hvers árs. Það fé sem fer til uppbyggingar innviða mun því ákvarðast af fjárlögum hvers árs. Stefnumarkandi landsáætlun til tólf ára er þó mikilvægt tæki til að skapa framtíðarsýn og skipulag í málaflokknum og að öllu óbreyttu ætti slík áætlun að halda í öllum helstu dráttum. Meiri hlutinn bendir þó á að skv. 5. mgr. 3. gr. skal endurskoða stefnumarkandi landsáætlun til tólf ára á þriggja ára fresti eða oftast ef þörf krefur. Þannig mun ráðherra leggja fyrir Alþingi tillögu til þingsályktunar um tólf ára stefnumarkandi landsáætlun á þriggja ára fresti hið minnsta.

Að mati meiri hlutans er uppbygging innviða fyrir ferðamenn ekki slíkt verkefni að það þurfi að koma fyrir Alþingi í formi þingsályktunartillagna bæði til tólf ára og þriggja ára. Aðkoma Alþingis að verkefninu á að vera í formi stefnumótunar og framtíðarsýnar. Í frumvarpinu er lagt upp með fjölmenna verkefnisstjórn sem gera á tillögur til ráðherra um tólf ára stefnumarkandi áætlun og þriggja ára verkefnaáætlun, eins og síðar verður vikið að, eftir þörfum á uppbyggingu samkvæmt hlutlægum þáttum. Þannig verði verkefnum forgangsraðað eftir því hversu brýn þörfin er fyrir uppbyggingu með tilliti til m.a. fjölda ferðamanna, ástands svæða, um hversu viðkvæma náttúru er að ræða o.s.frv., en kveðið verði nánar á um þau viðmið sem hafa ber til hliðsjónar við forgangsröðun verkefna í reglugerðum sem ráðherra setur, sbr. 6. mgr. 3. gr. og 2. mgr. 4. gr. Sú málsmeðferð sem lögð er til í frumvarpinu kann að verða mjög þung í vöfum og ekki verður séð að það sé þörf á aðkomu Alþingis að þriggja ára verkefnaáætlun sem á að rúmast innan tólf ára stefnumarkandi áætlunar sem samþykkt er af Alþingi á þriggja ára fresti eða oftast ef þörf krefur. Meiri hlutinn leggur því til þá breytingu að þriggja ára verkefnaáætlun verði unnin af ráðherra, í samráði við ráðherra ferðamála, þjóðlendumála og menningarmínjamála, eftir tillögum verkefnisstjórnar sem skal við undirbúning tillagna sinna afla tillagna og leita eftir faglegri aðstoð hjá þeim opinberu stofnunum sem hafa umsjón með ferðamannaleiðum, stöðum og svæðum sem aðild eiga að áætlunum. Þær stofnanir eru m.a. Umhverfisstofnun, Vatnajökulsþjóðgarður, Þingvallapjóðgarður, Skógrækt ríkisins og Landgræðsla ríkisins. Þar sem um veigamikla breytingu á málsmeðferð er að ræða leggur meiri hlutinn einnig til breytingu á skipan verkefnisstjórnar og leggur til nýja ráðgjafarnefnd um stefnumarkandi landsáætlun til tólf ára sem vikið verður að hér síðar. Þar sem í þessari breytingu felst að dregið er úr aðkomu Alþingis að þriggja ára verkefnaáætlun leggur meiri hlutinn til að áður en áætlunin taki gildi skuli hún kynnt fyrir umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis.

#### *Verkefnisstjórn.*

Í 5. gr. frumvarpsins er kveðið á um skipan og verkefni verkefnisstjórnar. Verkefnisstjórnin skal annast upplýsingaöflun og forgangsröðun og hafa umsjón með gerð tillagna að stefnumarkandi landsáætlun til tólf ára og þriggja ára verkefnaáætlun. Verkefnisstjórnin er fjölmenn en að henni koma opinberar stofnanir sem hafa umsjón með ferðamannaleiðum, ferðamannastöðum og ferðamannasvæðum sem eiga aðild að landsáætluninni og tilnefnir

hver aðili einn fulltrúi í verkefnastjórn. Þá skal einn fulltrúi tilnefndur af Minjastofnun, einn af Ferðamálastofu, tveir af Sambandi íslenskra sveitarfélaga, einn af Samtökum ferðapjónustunnar, einn af Landssamtökum landeigenda, einn af Ferðamálasamtökum Íslands, einn af útivistarfélögum, einn af háskólasamfélaginu, einn af náttúruverndarsamtökum auk formanns sem skipaður er án tilnefningar. Í frumvarpinu er gert ráð fyrir því að um ólaunuð störf sé að ræða.

Fyrir nefndinni komu fram athugasemdir þess efnis að um mjög fjölmenna verkefnisstjórn væri að ræða og vinna hennar gæti af þeim sökum verið þung í vöfum eins og áður hefur komið fram. Í samræmi við þá breytingu sem meiri hlutinn leggur til að þriggja ára verkefnaáætlun verði ekki þingsályktun heldur áætlun unnin af ráðherra leggur meiri hlutinn til að verkefnisstjórn verði skipuð fimm aðilum sem tilnefndir verða af ráðherra ferðamála, ráðherra þjóðlendu- og menningarminjamála, Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Umhverfisstofnun og ráðherra umhverfismála. Verkefnisstjórn skal leita eftir tillögum og faglegri aðstoð hjá þeim stofnunum sem hafa umsjón með ferðamannaleiðum, stöðum og svæðum. Verkefnum verkefnisstjórnar mun að öllum líkindum fylgja töluverð fagleg vinna og til að gera þá vinnu markvissa er að mati meiri hlutans rétt að leggja þessa breytingu til. Meiri hlutinn bendir þó á að í engu er vikið frá því víðtæka samráði sem lagt er til í 6. gr. frumvarpsins þar sem verkefnisstjórn skal leita samráðs við almenning og leita umsagna við drög að stefnumarkandi landsáætlun til tólf ára og þriggja ára verkefnaáætlun. Áætlanirnar munu því fara í opið umsagnarferli og haldnir verða kynningar- og samráðsfundir opnir almenningi.

#### *Ráðgjafarnefnd um stefnumarkandi landsáætlun til tólf ára.*

Af þeirri breytingu sem meiri hlutinn leggur til á skipan og hlutverki verkefnisstjórnar leiðir að meiri hlutinn leggur til að við frumvarpið bætist ný grein sem kveði á um skipan og hlutverk ráðgjafarnefndar um stefnumarkandi landsáætlun til tólf ára. Þar er horft til þess hvernig lagt er til í frumvarpinu að verkefnisstjórnin eigi að vera skipuð, þ.e. að ráðgjafarnefnd komi fjöldi aðila sem hafa aðkomu að málaflokknum. Ráðgjafarnefnd komi þannig að stefnumótun og framtíðarsýn og verði verkefnisstjórn til ráðgjafar og samráðs við undirbúning stefnumarkandi landsáætlunar til tólf ára. Þannig verði leitað ráðgjafar og samráðs hjá opinberum stofnunum og ekki síst grasrótarsamtökum. Ráðgjafarnefndin muni aðeins koma að vinnu stefnumarkandi landsáætlunar til tólf ára en ekki þriggja ára verkefnaáætlun sem unnin verði á þann hátt sem áður var vikið að. Þrátt fyrir að aðkoma ráðgjafarnefndar sé aðeins að stefnumarkandi tólf ára áætlun áréttar meiri hlutinn að sú áætlun skuli endurskoðuð hið minnsta á þriggja ára fresti og oftar ef þörf þykir. Vinna ráðgjafarnefndarinnar muni því verða samfelld með vinnu verkefnisstjórnar. Með þessari breytingu er viðhaldið aðkomu þeirra fjölda aðila sem lagt er upp með í frumvarpinu þó svo framkvæmdinni sé breytt að nokkru leyti.

#### **Lönd í einkaeigu.**

Samkvæmt 7. gr. frumvarpsins taka stefnumarkandi landsáætlun til tólf ára og þriggja ára verkefnaáætlun til lands í eigu hins opinbera jafnt sem einkaaðila. Hið opinbera í skilningi 1. málsl. ákvæðisins eru ríki og sveitarfélög. Ferðamannaleiðir, staðir og svæði í eigu ríkis og sveitarfélaga eiga þannig sjálfkrafa aðild að áætlunum. Skv. 2. málsl. ákvæðisins skulu sveitarfélög og landshlutasamtök gera tillögur um ferðamannaleiðir, staði og svæði sem eru í einkaeigu sem þau kjósa að falli undir áætlanirnar og liggja innan marka þeirra. Í athugasemdum við ákvæðið í greinargerð frumvarpsins kemur fram að sveitarfélögin þurfi að afla samþykkis landeigenda áður en tillaga um land í einkaeigu er gerð til verkefnisstjórnar. Að

mati meiri hlutans er rétt að áréttta þetta atriði í ákvæðinu þannig að ljóst sé að ekki verði gerð tillaga um að land í einkaeigu falli undir áætlunirnar nema samþykki landeigenda liggi fyrir.

Samþykki landeigandi að ferðamannaleiðir, staðir og svæði á eignarlandi hans falli undir áætlunirnar skal gera við hann samning skv. 8. gr. frumvarpsins þar sem m.a. skal kveðið á um opna og gjaldfrjálsa umferð almennings eftir því sem nánar er kveðið á um í lögum og reglugerð sem ráðherra setur skv. 2. mgr. 8. gr. um gerð og innihald samninga við landeigendur. Kjósi landeigandi því að taka þátt í áætlununum og njóta greiðsluþátttöku ríkissjóðs við uppbyggingu innviða á landi sínu getur hann ekki takmarkað för almennings um það. Í athugasemdum við ákvæðið í greinargerð frumvarpsins kemur fram að með þessari reglu sé tryggt að framkvæmdir sem styrktar eru af almannafé nýtist í almannabágu og landeigendur takmarki ekki aðgang að þeim svæðum með innheimtu gjalds fyrir aðgang að viðkomandi svæði eða stað. Landeigandi getur þó tekið gjald fyrir veitta þjónustu sem getur verið margvísleg, t.d. leiðsögn um svæðið.

Fyrir nefndinni kom fram að í framangreindu fyrirkomulagi felist ríkisaðstoð í skilningi EES-samningsins þar sem landeigandi yrði eigandi þeirra mannvirkja sem reist væru á landi hans nema um annað væri kveðið á í samningi sem gerður væri við hann. Meiri hlutinn bendir á að það sama getur átt við um úthlutanir úr Framkvæmdasjóði ferðamannastaða en ljóst er að fjárhæðir munu ekki fara yfir svokölluð „de minimis“-fjárhæðarmörk sem kveðið er á um í ríkisstyrktarreglum EES-samningsins og því ekki um tilkynningarskylda ríkisaðstoð að ræða.

### **Almannaréttur.**

Í frumvarpi því sem hér er til umfjöllunar er ekki fjallað um almannarétt og breytir í engu þeim reglum sem um almannarétt gilda. Almennarétturinn hefur verið hluti af löggjöf Íslendinga í aldaradur en segja má að hann skiptist í tvo hluta, annars vegar almennan umferðarrétt og hins vegar rétt manna til ferðar um landið til að njóta útiveru og náttúru. Í III. kafla laga um náttúruvernd, nr. 44/1999, er fjallað um almannarétt, umgengni og útivist. Í 1. mgr. 12. kemur fram að almenningi sé heimil för um landið og dvöl þar í lögmaetum tilgangi. Skv. 1. mgr. 14. gr. er mönnum heimilt, án sérstaks leyfis landeiganda eða réttshafa, að fara gangandi, á skíðum, skautum og óvélknúnum sleðum eða á annan sambærilegan hátt um óræktað land og dveljast þar. Hinn 1. júlí nk. munu taka gildi ný lög um náttúruvernd, nr. 60/2013, sem þó er fyrirséð að taka muni breytingum áður en þau taka gildi. Í nefndarálitum umhverfis- og samgöngunefndar um frumvarp til laga um brottfall laga um náttúruvernd, nr. 60/2013 á 143. löggjafarþingi (þskj. 624), kemur fram að skilgreina þurfi almannaréttinn nánar og skýra betur samspil eignarréttar og almannaréttar. Unnið er að frumvarpi til breytinga á lögum nr. 60/2013 í umhverfis- og auðlindaráðuneytinu þar sem byggt er á sjónarmiðum sem fram koma í nefndarálitinu.

Meiri hlutinn áréttar að ekki er mögulegt að gagnálykta frá 8. gr. frumvarpsins, sem verður 9. gr. verði breytingarillögur meiri hlutans samþykktar, á þann hátt að hægt skuli vera að takmarka umferð manna um þær ferðamannaleiðir, staði og svæði sem eru í einkaeigu og eru ekki hluti af stefnumarkandi landsáætlun til tólf ára eða þriggja ára verkefnaáætlun umfram það sem nú þegar er heimilt samkvæmt lögum um náttúruvernd, nr. 44/1999, sbr. 14. og 19. gr. laganna. Um almannaréttinn gilda lög um náttúruvernd og efni þessa frumvarps breytir ekki þeim reglum að neinu leyti.



### Tengsl við aðra opinbera áætlanagerð.

Við umfjöllun nefndarinnar um málið komu fram þau sjónarmið að skýra þyrfti stöðu landsáætlunar til tólf ára gagnvart öðrum opinberum áætlunum, þá sérstaklega skipulagsáætlunum sveitarfélaga. Meiri hlutinn bendir á að í athugasemdum við 7. gr. frumvarpsins kemur fram að geri sveitarfélög tillögu um að ákveðin svæði falli undir landsáætlun er það grundvallaratriði að þau svæði séu skilgreind sem slík í skipulagi sveitarfélaga. Landsáætlun til tólf ára og þriggja ára verkefnaáætlun eru ekki ákvarðandi fyrir landnotkun. Sveitarfélög hafa á sinni hendi skipulagsmál og veita framkvæmdaleyfi og ljóst að ekki verður ráðist í uppbyggingu innviða, sem fela í sér framkvæmdir, á svæðum nema skipulag liggja fyrir af hálfu sveitarfélaga. Að mati meiri hlutans er ekki þörf á því að kveða sérstaklega á um stöðu áætlana á grundvelli frumvarpsins gagnvart skipulagsáætlunum sveitarfélaga enda er áætlunum á grundvelli ákvæða frumvarpsins, eins og áður segir, ekki ætlað að vera ákvarðandi fyrir landnotkun heldur mun í þeim muni felast áætlun um uppbyggingu innviða á ferðamanna-svæðum sem þegar eru skilgreind sem slík eða fyrirsjáanlegt að verði skilgreind sem slík í skipulagsáætlunum sveitarfélaga. Meiri hlutinn bendir einnig á að skv. 4. mgr. 10. gr. skipulagslaga, nr. 123/2010, ber sveitarfélögum að taka mið af landsskipulagsstefnu við gerð skipulagsáætlana eða breytinga á þeim og samræma þær landsskipulagsstefnu innan fjögurra ára frá samþykkt þeirra. Landsskipulagsstefna er stefnuskjal sem gert er ráð fyrir að sé fyrst og fremst framfylgt í gegnum skipulagsáætlanir sveitarfélaga en getur þó einnig haft áhrif á aðrar áætlanagerðir ríkisins. Það er því ljóst að áætlanir á grundvelli þessa frumvarps þurfa að taka mið af þeirri stefnumótun sem fram kemur í landsskipulagsstefnu.

Að öllu framansögðu virtu er það mat meiri hlutans að frumvarpið sé afar mikilvægt fyrir skipulag, fjármögnun og langtímahugsun fyrir uppbyggingu innviða fyrir ferðamenn til verndar náttúrunni og menningarminjum. Hefjast þarf strax handa við uppbygginguna svo forða megi tjóni á náttúrunni og til að ferðaþjónustan verði áfram mikilvæg atvinnugrein í sátt við náttúru landsins og landsmenn alla. Meiri hlutinn leggur því til að frumvarpið verði **samþykkt** með þeim breytingum sem gerð hefur verið grein fyrir í áliti þessu og lagðar eru til á sérstöku þingskjali.

Alþingi, 6. maí 2015.

Höskuldur Þórhallsson,  
form., frsm.

Haraldur Einarsson.

Birgir Ármannsson.

Elín Hirst.

Geir Jón Þórisson.