



RANNSÓKNAMIÐSTÖÐ
FERÐAMÁLÁVIÐS
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík
nefndasvid@althingi.is

Alþingi 139/1
Erindi nr. D 139/1369
komudagur 16.2.2011

Reykjavík og Akureyri, 15. febrúar 2011

Efni: Umsögn við frumvarp til laga um framkvæmdasjóð ferðamannastaða.

Mál: 382 - Þskj.: 508

Meðfylgjandi þessu skjali eru tillögur að orðalagsbreytingum í lagatexta frumvarps til laga um framkvæmdasjóð ferðaþjónustu. Hér á eftir fer stuttur rökstuðningur um þær efnislegu breytingar sem lagðar eru til.

Fyrst er að benda orðanotkunina ferðamenn. Um er að ræða kynjað orðfæri og er lagt til að notað sé orðið ferðafólk í stað ferðamanna, sbr. heimafólk, landsbyggðarfólk, o.fl.

Í meðfylgjandi tillögum er að finna tvær efnislegar breytingar en þær eru að:

- Umhverfisráðherra skipi einnig í stjórn framkvæmdasjóðsins
- Tekjustofninn renni óskertur í sjóðinn

Hvað varðar hið fyrra er mikilvægt að fleiri en eitt fagráðuneyti komi að skipun í stjórn sjóðsins til að auka líkur á að þar komist að fleiri sjónarmið. Náttúra og umhverfi landsins eru helstu auðlindir ferðaþjónustu. Þær þarf að vernda og á þeim þarf að byggja til framtíðar og því eðlilegt að ráðuneyti umhverfismála komi þar að. Auk þess er betra að stjórn sé fimm manna uppá að ef skoðanir eru skiptar sé mögulegt að ganga til atkvæða sem skorið getur úr um ágreiningsmál.

Hvað varðar hið síðara, þá er uppbygging í þágu ferðaþjónustu langtíma verkefni og stöðugt þarf að bregðast við auknum fjölda ferðafólks sem og breyttum áherslum í væntingum þeirra. Af þessari ástæðu þarf að festa í sessi tekjustofninn svo engi vafi leiki á að hann sé aðeins fyrir framkvæmdasjóðinn. Þannig er auðveldara að horfa til framtíðar í markvissri uppbyggingu áfangastaða, sem grundvallast á vandaðri rannsókna og undirbúningsvinnu.

Að öðru leyti er tekið heilshugar undir umsögn Ferðamálastofu sem þegar hefur verið lögð fram við frumvarp þetta.

Virðingarfyllst

Dr. Edward H. Huijbens
Forstöðumaður Rannsóknamiðstöðvar ferðamála

um Framkvæmdasjóð ferðamannastaða.

(Lagt fyrir Alþingi á 139. löggjafarþingi 2010–2011.)

1. gr.

Markmið og hlutverk.

Með stofnun Framkvæmdasjóðs ferðamannastaða skal stuðlað að uppbyggingu, viðhaldi og verndun ferðamannastaða í opinberri eigu eða umsjón um land allt sem bætir upplifun og umhverfisleg gæði ferðamannastaða á Íslandi.

Markmið sjóðsins er að geta í senn byggt upp innviði sem geta tekið á móti vaxandi fjölda ferðafólks, tryggt öryggi þeirra eftir bestu getu og boðið upp á nauðsynlega þjónustu, en jafnframt viðhaldið og verndað náttúru og heildarmynd ferðamannastaða, umhverfisleg og menningarleg gæði þeirra og þá upplifun sem ferðafólk sækist eftir.

Einnig er sjóðnum ætlað að fjölga viðkomustöðum ferðafólks til að draga úr álagi á fjölsóttu ferðamannastaði og skapa þannig fleiri tækifæri í ferðaþjónustu.

Allar áætlanir skulu byggðar á hugmyndafræði um ábyrga, faglega og sjálfbæra ferðamennsku sem fela m.a. í sér vandaða greiningu á náttúrufari og staðhättum og góða þekkingu á hagsmunum og væntingum heimafólks og ferðafólks.

Fjármagni úr Framkvæmdasjóði ferðamannastaða skal varið til:

- Verndunar náttúru á ferðamannastöðum í eigu opinberra aðila jafnt sem einkaaðila.
- Uppbyggingar og viðhalds mannvirkja sem eru í eigu opinberra aðila eða á náttúruverndarsvæðum.
- Framkvæmda sem varða öryggi ferðamanna og verndun náttúru á ferðamannastöðum í eigu opinberra aðila jafnt sem einkaaðila.
- Rannsóknar- og greiningarvinnu, frumathugunar, gerð verkáætlana, skipulagsgerðar og hönnunarvinnu sem eru nauðsynlegar vegna framkvæmda skv. 2 mgr.

Sjóðnum er ekki heimilt að bera rekstrarkostnað mannvirkja, náttúruverndarsvæða eða annarra ferðamannastaða. Framlög til einkaaðila eru háð því skilyrði að um sé að ræða ferðamannastaði sem eru ávallt opinir almenningi án endurgjalds.

2. gr.

Stjórn.

Iðnaðarráðherra skipar fjóra fulltrúa í stjórn Framkvæmdasjóðs ferðamannastaða til tveggja ára í senn og umhverfisráðherra einn. Skulu tveir skipaðir eftir tilnefningu Samtaka ferðaþjónustunnar, einn eftir tilnefningu Sambands íslenskra sveitarfélaga og einn án tilnefningar og skal hann jafnframt vera formaður. Umhverfisráðherra skipar án tilnefningar.

Stjórn sjóðsins skal marka sér vinnureglur þar sem m.a. er tekið tillit til samþykkrar Ferðamálaáætlunar, Náttúruverndaráætlunar, Menningarstefnu í mannvirkjagerð og Byggðaaætlunar. Stjórn sjóðsins skal árlega gera tillögur til ráðherra um úthlutanir úr sjóðnum. Tillögur stjórnar skulu rúmast innan hlutverks sjóðsins eins og það er skilgreint í 1. gr.

Við vinnslu tillagna skal stjórn sjóðsins jöfinum höndum auglýsa eftir umsóknum um framlög og hafa frumkvæði að öflun upplýsinga frá yfirvöldum umhverfismála og öðrum hagsmunaaðilum um þörf á framkvæmdum sem falla undir gildissvið laga þessara.

Ákvæði til bráðabirgða.

Iðnaðarráðherra skal standa fyrir mati á framkvæmd laganna sem ljúka ber fyrir árslok 2013. Hafa skal samráð við umhverfisráðherra, Ferðamálastofu og helstu hagsmunasamtök í ferðaþjónustu og umhverfismálum við þá vinnu. Vinnan skal unnin af, eða í nánun samráði við fræðasamfélagið.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

I. Inngangur.

Frumvarp þetta er samið í iðnaðarráðuneytinu að höfðu samráði við fjármálaráðuneyti, umhverfisráðuneyti, Samtök ferðaþjónustunnar, Ferðamálastofu, ferðamálaráð, Umhverfisstofnun, Þjóðgarðinn á Þingvöllum og Vatnajökulspjóðgarð.

II. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Frumvarp þetta er nátengt frumvarpi sem fjármálaráðherra hyggst leggja fram um farþegagjald og gistináttagjald á yfirstandandi þingi. Verði það frumvarp að lögum mun frá og með 1. september 2011 verða tekið upp nýtt gjald sem innheimt er af seldum gistinóttum og farþegum með flugvélum og farþegaskipum.

Frumvarp fjármálaráðherra um farþegagjald og gistináttagjald var samið í kjölfar tillagna nefndar um umhverfisgjöld tengd ferðaþjónustu sem fjármálaráðherra skipaði 18. september 2009. Nefndina skipuðu Ólafur Örn Haraldsson, formaður, skipaður af fjármálaráðherra, Helga Haraldsdóttir skrifstofustjóri, skipuð samkvæmt tilnefningu iðnaðarráðherra, Hrafnhildur Ásta Þorvaldsdóttir skrifstofustjóri, skipuð samkvæmt tilnefningu umhverfisráðherra, Ingibjörg G. Guðjónsdóttir ferðamálafræðingur, skipuð samkvæmt tilnefningu Samtaka ferðaþjónustunnar, Árni Bragason líffræðingur, skipaður samkvæmt tilnefningu samtaka á sviði náttúruverndar, og Guðjón Bragason sviðsstjóri, skipaður samkvæmt tilnefningu Sambands íslenskra sveitarfélaga. Nefndin skilaði skýrslu til fjármálaráðherra 16. mars 2010. Í skýrslunni segir m.a. að nefndin hafi einsett sér að benda á raunhæfar leiðir til þess að ferðamenn, íslenskir sem erlendir, greiði með einhverjum hætti fyrir heimsóknir sínar í náttúru lands og þá þjónustu og aðstöðu sem þar er fyrir hendi. Nefndin reifar í skýrslu sinni helstu mögulegar leiðir til gjaldtöku en leggur til að gistináttagjald verði valið til að ná framangreindum markmiðum.

Lagt er til að farþegagjald og gistináttagjald renni í ríkissjóð. Sú upphæð sem ráðstafað verður af fjárlögum til Framkvæmdasjóðs ferðamannastaða mun þó endurspegla 3/5 af innheimtu farþegagjaldi og gistináttagjaldi.

Ath! Tryggja þarf að sá tekjustofn sem ætlaður er framkvæmdasjóði ferðaþjónustunnar verði festur í sessi með formlegum hætti og að hann renni óskertur til verkefna á sviði málaflokksins þannig að hægt verði að horfa til framtíðar í markvissri uppbyggingu áfangastaða.

Tilefni þess að ráðist er í innheimtu sérstaks gjalds og stofnun Framkvæmdasjóðs ferðamannastaða er gríðarleg nauðsyn á úrbótum af ýmsu tagi á fjölsóttum ferðamannastöðum á Íslandi. Ferðamönnum hefur fjölgað allverulega á liðnum árum, bæði innlendum sem erlendum. Árið 2009 voru erlendir ferðamenn rétt um 500 þúsund en að auki komu um 72 þúsund farþegar til landsins með skemmtiferðaskipum. Þetta sama ár ferðuðust um 90% Íslendinga innan lands. Skoðanakannanir sýna að það sem helst dregur ferðamenn til landsins er hin stórbrotna og viðkvæma náttúra landsins. Vegna hins aukna álags sem af fjölgun ferðamanna hlýst er nú svo komið að margir af vinsælustu ferðamannastöðum landsins eru farnir að láta verulega á sjá. Af þeim sökum er mikilvægt að leggja aukna áherslu á verndun náttúru á fjölsóttum ferðamannastöðum ásamt því að byggja upp nýja staði, enda er með því hægt að draga úr álagi á náttúru landsins og dreifa ferðamönnum betur um landið og yfir árið.

c. Afmörkuð svæði á landi og sjó sem njóta verndar samkvæmt öðrum lögum vegna náttúru eða landslags.

Sjóðurinn hefur ekki heimildir til að kosta framkvæmdir sem falla undir þennan tölulið þegar um er að ræða ferðamannastaði í einkaeigu nema um sé að ræða viðurkennd náttúruverndarsvæði. Þær framkvæmdir sem falla undir 1. tölul. 2. mgr. 1. gr. geta verið af ýmsu tagi svo framarlega sem þær rúmast innan markmiða laganna. Hér getur m.a. fallið undir uppsetning á hreinlætisaðstöðu, gerð stíga, palla og aðvörunarskilta. Allar framkvæmdir sem rúmast innan markmiða laganna, ekki síst þær sem eru á náttúruverndarsvæðum, kunna að vera háðar frekari skilyrðum samkvæmt lögum nr. 44/1999, um náttúruvernd, eða lögum um verndun einstakra svæða, svo sem lögum nr. 97/2004, um verndun Mývatns og Laxár í Suður-Þingeyjarsýslu, lögum nr. 85/2005, um verndun Þingvallavatns og vatnasviðs þess, lögum nr. 60/2007, um Vatnajökulspjóðgarð, og fleiri sérlögum. Þá kann í einhverjum tilvikum að vera nauðsynlegt að kanna hvort framkvæmdir rúmast innan gildandi skipulags á viðkomandi svæði.

Í 2. tölul. 2. mgr. 1. gr. frumvarpsins er lagt til að sjóðurinn hafi heimildir til að fjármagna framkvæmdir sem eru til þess fallnar að tryggja öryggi ferðamanna og verndun náttúrunnar hvort sem er á ferðamannastöðum í eigu opinberra aðila eða einkaaðila. Þessi framlög einskorðast við verkefni sem hafa náttúruverndunargildi eða stuðla að öryggi ferðamanna á svæðum sem eru opin almenningi án endurgjalds.

Þau verkefni sem geta fallið undir þennan tölulið eru verulega takmarkaðri og ber að túlka mun þrengra en þau sem falla undir 1. tölul. 2. mgr. 1. gr. frumvarpsins. Verkefnið einskorðast við hvers konar ráðstafanir sem eingöngu miða að því að tryggja öryggi ferðamanna eða stuðla að verndun náttúru. Þegar um er að ræða framkvæmdir sem falla undir 2. tölul. þá skiptir eignarhald á ferðamannastaðnum ekki máli. Þannig er samkvæmt ákvæðinu heimilt að kosta öryggisráðstafanir í þágu ferðamanna á landi sem er einkaeigu og ekki telst náttúruverndarsvæði samkvæmt náttúruverndarlögum, enda óski landeigandi eftir því eða slíkt sé gert í samráði við hann. Öryggisráðstafanir í þágu ferðamanna geta m.a. verið ýmsar merkingar sem eru til þess fallnar að tryggja öryggi ferðamanna sem og kostnaður við uppsetningu öryggisbúnaðar, svo sem handriða. Undir þennan lið getur einnig fallið stígagerð og uppsetning palla þegar skýrt er að um er að ræða öryggisráðstafanir. Framkvæmdir sem stuðla að verndun náttúru geta t.d. falist í því að girða af viðkvæm svæði, setja upp útsýnispalla sem draga úr ágangi á náttúru, að beina umferð gangandi vegfarenda þannig að náttúra raskist ekki með stígagerð o.s.frv. Ýmsar framkvæmdir eru þess eðlis að þær geta hvort tveggja í senn verndað náttúru og stuðlað að öryggi ferðamanna.

Framlögum úr Framkvæmdasjóði ferðamannastaða er ekki ætlað að styrkja atvinnuuppbyggingu einkaaðila í ferðapjónustu enda einskorðast framlög til þeirra við framangreind öryggis- og/eða verndunarverkefni. Þannig er ekki gert ráð fyrir að framlög til framkvæmda á landsvæðum í einkaeigu teljist landeiganda til tekna og ekki er gert ráð fyrir að í starfsemi sjóðsins felist ríkisaðstoð skv. 61.–64. gr. sammingsins um Evrópska efnahagssvæðið. Engu síður er áformað að tilkynna Eftirlitsstofnun EFTA um starfsemi Framkvæmdasjóðsins.

Í 3. mgr. 1. gr. frumvarpsins segir að Framkvæmdasjóði ferðamannastaða sé heimilt að fjármagna þá rannsókn, undirbúnings- og hönnunarvinnu sem nauðsynleg er vegna framkvæmda sem falla undir 1. og 2. tölul. 2. mgr. (sbr. Lög um skipan opinberra framkvæmda 2001 nr. 84, - frumathugun og áætlanagerð) en sjóðnum sé ekki heimilt að bera rekstrarkostnað mannvirkja, náttúruverndarsvæða eða annarra ferðamannastaða. Afar mikilvægt er að vandað sé til uppbyggingar af því tagi sem sjóðurinn á að fjármagna. Þannig þurfa framkvæmdir að vera gerðar með hagsmunum náttúruverndar í huga og taka mið af þörfum ferðafólks sem og hagsmunum heimafólks. En það þarf einnig meira að koma til. Góð hönnun á aðstöðu og mannvirkjum getur haft mikið aðráttarafl bæði vegna þeirrar þjónustu

Um 1. gr.

Í 1. mgr. er lagt til að stofnaður verði sérstakur sjóður sem beri heitið Framkvæmdasjóður ferðamannastaða. Markmiðið með stofnun sjóðsins er rakið í ákvæðinu en með fjármagni úr honum skal stuðla að uppbyggingu, viðhaldi og verndun ferðamannastaða í opinberri eigu eða umsjón. Einnig skal með fjármagni úr sjóðnum leitast við að tryggja öryggi ferðamanna og verndun náttúru Íslands. Þá er með sjóðnum stefnt að frekari fjölgun ferðamannastaða í þeim tilgangi að draga úr álagi á fjölsóttu ferðamannastaði og dreifa ferðamönnum betur yfir landið.

Í 2. og 3. mgr. eru nánar raktar þær heimildir sem sjóðurinn hefur til að kosta framkvæmdir og einnig hvaða takmarkanir gilda um verksvið sjóðsins. Í fyrsta lagi skal skv. 1. tölul. 2. mgr. verja fjármagni úr sjóðnum til uppbyggingar, viðhalds og verndunar mannvirkja og náttúru á ferðamannastöðum í eigu opinberra aðila eða á náttúruverndarsvæðum. Um er að ræða rúma heimild til fjármögnunar framkvæmda á náttúruverndarsvæðum, hvort sem þau eru í opinberri eigu eða einkaeigu, og öðrum svæðum sem eru í eignum ríkis og sveitarfélaga.

Framkvæmdirnar verða að rúmast innan markmiða frumvarpsins eins og það er skýrt í 1. mgr. Í öðru lagi skal skv. 2. tölul. 2. mgr. kosta framkvæmdir sem varða öryggi ferðamanna og verndun náttúru landsins á ferðamannastöðum óháð eignarhaldi. Í þessu felst að sjóðnum er heimilt að styrkja framkvæmdir á landi í einkaeigu, sem ekki er náttúruverndarsvæði, svo framarlega sem um er að ræða verkefni sem annaðhvort stuðla að öryggi ferðamanna eða verndun náttúru eða hvoru tveggja. Framkvæmdir á landi í eigu einkaaðila skulu þó alltaf háðar því skilyrði að um sé að ræða ferðamannastaði sem ávallt eru opnir almenningi án endurgjalds. Framlögum úr sjóðnum er ekki ætlað að styrkja atvinnuuppbyggingu einkaaðila í ferðaþjónustu og því einkorðast framlög til þeirra aðila við framangreind öryggis- eða verndunarverkefni.

Í 3. mgr. er nánar rakið hvaða skilyrði framlög úr sjóðnum verða að uppfylla. Sérstaklega er tekið fram að sjóðurinn geti kostað undirbúnings- og hönnunarvinnu sem nauðsynleg er vegna þeirra framkvæmda sem sjóðurinn kostar. Þá er skýrt kveðið á um það að sjóðnum sé ekki heimilt að kosta rekstur mannvirkja eða náttúruverndarsvæða eða annarra ferðamannastaða. Fjármagn úr sjóðnum verður því ekki nýtt til að standa undir launakostnaði starfsmanna á náttúruverndarsvæðum eða öðrum ferðamannastöðum. Loks er tekið fram að framlög til einkaaðila séu alltaf háð því skilyrði að viðkomandi ferðamannastaður sé ávallt opim almenningi og án endurgjalds.

Með náttúruverndarsvæðum er átt við svæði þannig skilgreind samkvæmt náttúruverndarlögum, nr. 44/1999. Nánari umfjöllun um heimildir sjóðsins er að finna í almennum athugasemdum hér að framan.

Um 2. gr.

Í ákvæðinu er fjallað um skipun stjórnar Framkvæmdasjóðs ferðamannastaða. Stjórnin skal skipuð af iðnaðarráðherra og í hana skal skipa fjóra fulltrúa til tveggja ára í senn. Tveir skulu tilnefndir af Samtökum ferðaþjónustunnar, einn af Sambandi íslenskra sveitarfélaga og einn skipar iðnaðarráðherra án tilnefningar og skal hann jafnframt vera formaður.

Meginverkefni stjórnar sjóðsins er gerð tillagna til iðnaðarráðherra um úthlutanir úr sjóðnum. Við vinnslu tillagnanna er nauðsynlegt að stjórnin afli upplýsinga um þörf á framkvæmdum jafnhliða því að auglýsa eftir umsóknum um framlög. Í auglýsingum um framlög skal greinilega koma fram hvers konar verkefni er ætlunin að styrkja og hvaða skilyrði þurfa að vera uppfyllt svo að til framlaga geti komið.

Stjórninni er ætlað að setja saman heildstæðar tillögur sem geta orðið grundvöllur ákvörðunar ráðherra um úthlutunar tvisvar á ári. Tillögunum skal fylgja greinargerð þar sem gerð er grein fyrir uppruna hverrar tillögu og kostnaðaráætlun verkefna.

*Fjármálaráðuneyti,
fjárlagaskrifstofa:*

Umsögn um frumvarp til laga um Framkvæmdasjóð ferðamannastaða.

Í frumvarpinu er lagt til að stofnaður verði Framkvæmdasjóður ferðamannastaða með það að markmiði að stuðla að uppbyggingu, viðhaldi og verndun ferðamannastaða í opinberri eigu eða umsjón um land allt auk þess að tryggja öryggi ferðamanna og verndun náttúru landsins. Gert er ráð fyrir að iðnaðarráðherra skipi fjóra fulltrúa í stjórn sjóðsins, þar af einn án tilnefningar, sem geri tillögu til ráðherra um úthlutanir úr sjóðnum. Úthlutanir eiga að samrýmast hlutverki sjóðsins en að öðru leyti er ekki afmarkað nánar í frumvarpinu hvers konar verkefni heimilt verði að styrkja og verður að telja að gert sé ráð fyrir að sú heimild verði talsvert viðfeðm. Frumvarpið gerir ráð fyrir að iðnaðarráðherra taki ákvarðanir um einstakar úthlutanir úr sjóðnum á grundvelli tillagna stjórnar fremur en að sjálfstæð stjórn fari með það ákvörðunarvald innan marka tiltekinnar stefnu eða markmiða eins og algengt er með sjóði af þessari stærðargráðu.

Frumvarp þetta er lagt fram samhliða frumvarpi fjármálaráðherra um innheimtu á nýju farþegagjaldi og gistináttagjaldi, sem ætlað er að afla aukinna tekna til að standa undir framlögum til sjóðsins og þjóðgarða og friðlýstra svæða en áætlað er að tekjurnar geti orðið um 400 m.kr. á ársgrundvelli. Gert er ráð fyrir að innheimta gjaldanna hefjist 1. september 2011. Þótt ekki sé beinlínis um að ræða mörkun teknanna í því frumvarpi er gert ráð fyrir, í samræmi við stefnumörkun stjórnvalda um þessi málefni, að veitt verði framlag í fjárlögum sem svari til 3/5 hluta teknanna, eða 240 m.kr. á ársgrundvelli, til nýs Framkvæmdasjóðs ferðamannastaða. Þessi áform mundu leiða til mjög umtalsverðrar aukningar á útgjöldum í tengslum við framkvæmdir og önnur verkefni í þessum málaflokki. Þar sem ætlunin er að þessi útgjöld verði fjármögnuð með tekjum af farþegagjaldi og gistináttagjaldi munu þessar lagabreytingar þó ekki hafa áhrif á afkomu ríkissjóðs. Samkvæmt frumvarpinu er gert ráð fyrir að Ferðamálastofu verði falið að annast um umsýslu með sjóðnum, svo sem útgreiðslur og aðra framkvæmd styrkja, bókhald og gerð ársreikninga. Nokkur viðbótarkostnaður kann að falla til vegna þessara verkefna en reiknað er með að hann rúmist að mestu innan fjárhagsramma Ferðamálastofu en verði annars fjármagnaður af fjárheimildum sjóðsins. Í fjárlagafrumvarpinu fyrir árið 2011 er ekki gert ráð fyrir þessum auknu útgjöldum eða tekjum en þar er settur bindandi útgjaldarammi á nafnvirði fyrir ríkið í heild á árinu 2011.