

Frumvarp til laga

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

(Lagt fyrir Alþingi á 144. löggjafarþingi 2014–2015.)

1. gr.

Markmið.

Markmið laga þessara er að móta og samræma stefnu um uppbyggingu, rekstur og viðhald innviða fyrir ferðamenn í þágu náttúruverndar og til verndar menningarsögulegum minjum. Það skal gert með stefnumarkandi landsáætlun til tólf ára skv. 3. gr. og þriggja ára verkefnaáætlun skv. 4. gr. sem er hluti af og innan ramma tólf ára áætlunarinnar.

2. gr.

Gildissvið og skilgreiningar.

Lög þessi ná til svæða innan efnahagslögsögu Íslands þar sem er að finna ferðamannastaði, jafnt innan eignarlanda sem þjóðlendna.

Í lögum þessum merkir:

- Ferðamannaleið:** Skilgreind leið sem tengir saman ferðamannastaði. Ferðamannaleiðir geta verið gönguleiðir, reiðleiðir og reiðhjólaleiðir.
- Ferðamannastaður:** Skilgreindur staður sem hefur aðdráttarafl fyrir ferðamenn vegna náttúru hans og sögu.
- Ferðamannasvæði:** Skilgreint landsvæði sem ferðamenn sækja vegna náttúru þess og sögu og tekur til fleiri en eins ferðamannastaðar.
- Innviðir:** Innviðir í þágu náttúruverndar og til verndar menningarsögulegum minjum sem gera kleift að taka á móti ferðamönnum og draga úr skemmdum eða öðru álagi á náttúruna, svo sem göngustígar, pallar, göngubrýr, áningarstaðir, merkingar, salerni, varsla, umgengnisreglur o.fl.

3. gr.

Stefnumarkandi landsáætlun til tólf ára.

Í samráði við ráðherra er fara með ferðamál, þjóðlendumál og menningarminjamál leggur ráðherra á þriggja ára fresti fram á Alþingi tillögu til þingsályktunar um stefnumarkandi landsáætlun um uppbyggingu innviða fyrir ferðamenn til verndar náttúru og menningarsögulegum minjum þar sem mótuð skal stefna og markmið fyrir slíka uppbyggingu til tólf ára.

Landsáætlunin tekur til verndaraðgerða, öryggismála, uppbyggingar, eftirlits, undirbúnings og reksturs staða, leiða og svæða og viðhalds innviða á ferðamannaleiðum, ferðamannastöðum og ferðamannasvæðum í landinu. Í áætluninni skal 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 þess sem ferðamannaleiðir, ferðamannastaðir og ferðamannasvæði sem áætlunin tekur til hverju sinni skulu tilgreind nánar. Við gerð áætlunarinnar skal m.a. byggja á þeim markmiðum að náttúra og menningarsögulegar minjar séu verndaðar, komið sé í veg fyrir náttúruspjöll og þau lagfærð, dregið sé úr raski af völdum ferðamanna, álagi sé dreift og ný svæði metin með það í huga hvort og hvers konar uppbygging innviða sé æskilegt að eigi sér stað, uppbygging innviða falli vel að heildarsvipmóti lands, horft sé til heildarlausna í uppbyggingu innviða og öryggi ferðamanna sé tryggt. Sjálfbær þróun skal höfð að leiðarljósi við gerð áætlunarinnar.

Við gerð landsáætlunar skal einnig taka mið af því að fjármunir nýtist sem best og skal forgangsörðun byggjast á mati á þörf fyrir uppbyggingu innviða fyrir ferðamenn á landinu í heild og í einstökum landshlutum. Gera skal grein fyrir fjáröflun og útgjöld skulu sundurliðuð eftir framkvæmdum, rekstri og viðhaldi eftir því sem við á.

Áður en landsáætlun samkvæmt ákvæði þessu er unnin leggur ráðherra, í samráði við ráðherra er fara með ferðamál, þjóðlendumál og menningarminjamál, fram stefnu sína um vernd náttúru og menningarminja vegna uppbyggingar innviða fyrir ferðamenn til verkefnisstjórnar skv. 5. gr. Verkefnisstjórnin undirbýr og semur tillögu að áætlun og leggur fyrir ráðherra til endanlegrar afgreiðslu og ákvörðunar.

Stefnumarkandi landsáætlun til tólf ára skal endurskoða á þriggja ára fresti eða oftari ef þörf krefur.

Ráðherra setur í reglugerð nánari ákvæði um gerð stefnumarkandi landsáætlunar til tólf ára, m.a. um þau viðmið sem hafa ber til hliðsjónar við forgangsörðun verkefna.

4. gr.

Þriggja ára verkefnaáætlun.

Í samráði við ráðherra er fara með ferðamál, þjóðlendumál og menningarminjamál leggur ráðherra fram á Alþingi tillögu til þingsályktunar um þriggja ára verkefnaáætlun tólf ára landsáætlunar. Verkefnaáætlun skal rúmast innan ramma tólf ára landsáætlunar og í henni skal skilgreindum verkefnum tólf ára áætlunarinnar forgangsraðað og framkvæmd þeirra og ábyrgð nánar útfærð. Gerð skal grein fyrir fjáröflun og útgjöld skulu sundurliðuð eftir framkvæmdum. Verkefnin geta meðal annars falist í hvers konar verndaraðgerðum, undirbúningi, úrbótum, uppbyggingu, eftirliti, umsjón, rekstri og viðhaldi innviða á ferðamannaleiðum, ferðamannastöðum og ferðamannasvæðum.

Ráðherra setur í reglugerð nánari ákvæði um gerð þriggja ára verkefnaáætlunar.

5. gr.

Verkefnisstjórn.

Ráðherra skipar til þriggja ára í senn verkefnisstjórn sem hefur umsjón með gerð tillagna að stefnumarkandi landsáætlun til tólf ára og þriggja ára verkefnaáætlun. Opinberar stofnanir sem hafa umsjón með ferðamannaleiðum, ferðamannastöðum og ferðamannasvæðum og eiga aðild að áætluninni, sbr. 7. gr., tilnefna hver fyrir sig einn fulltrúa í verkefnisstjórn. Þá skal einn fulltrúi tilnefndur af Minjastofnun, einn af Ferðamálastofu, tveir af Sambandi íslenskra sveitarfélaga, einn af Samtökum ferðaþjónustunnar, einn af Landssamtökum landeigenda, einn af Ferðamálasamtökum Íslands, einn af útivistarfélögum, einn af háskólasamfélaginu, einn af náttúruverndarsamtökum og einn fulltrúi skal skipaður án tilnefningar og skal hann

vera formaður verkefnisstjórnarinnar. Sömu aðilar tilnefna jafnmarga varamenn sem eru skipaðir með sama hætti.

Verkefnisstjórn annast upplýsingaöflun, forgangsörðun og gerð tillagna um stefnumarkandi tólf ára áætlun og þriggja ára verkefnaáætlun.

6. gr.

Verklag og samráð.

Verkefnisstjórn skal leita eftir samráði og faglegri aðstoð hjá viðkomandi stofnunum og stjórnvöldum ríkis og sveitarfélaga, félagasamtökum, hagsmunaaðilum og öðrum aðilum.

Þegar verkefnisstjórn hefur unnið drög að tillögum um stefnumarkandi tólf ára landsáætlun og þriggja ára verkefnaáætlun skal hún leita samráðs við almenning og umsagna um drögin hjá viðeigandi stofnunum, stjórnvöldum ríkis og sveitarfélaga, félagasamtökum og hagsmunaaðilum auk þess að halda opinn kynningarfund um drögin. Að loknu samráðs- og kynningarferli skal verkefnisstjórn leggja tillögur sínar fyrir ráðherra.

Ráðherra setur reglur um hvernig verkefnisstjórn skuli starfa, m.a. um upplýsingaöflun, samráð og kynningarferla. Reglurnar skulu birtar í Stjórnartíðindum.

7. gr.

Aðild að tólf ára stefnumarkandi áætlun og þriggja ára verkefnaáætlun.

Ferðamannaleiðir, ferðamannastaðir og ferðamannasvæði í eigu hins opinbera, þ.m.t. innan þjóðlendna, falla sjálfkrafa undir tólf ára stefnumarkandi landsáætlun skv. 3. gr. og þriggja ára verkefnaáætlun skv. 4. gr. Sveitarfélög eða landshlutasamtök þeirra skulu gera tillögur til verkefnisstjórnar skv. 5. gr. um ferðamannaleiðir, ferðamannastaði og ferðamannasvæði sem þau kjósa að falli undir áætlanirnar, liggja innan marka þeirra og eru ekki í eigu hins opinbera.

8. gr.

Samningar við landeigendur.

Um ferðamannaleiðir, ferðamannastaði og ferðamannasvæði sem eru ekki í eigu opinberra aðila og falla undir landsáætlun skal gera samning um vernd, uppbyggingu, viðhald og aðgengi ferðamanna. Ferðamannaleiðir, ferðamannastaðir og ferðamannasvæði sem njóta greiðsluþátttöku úr ríkissjóði af því að þau eru í landsáætlun skulu vera opin gjaldfrjálsri umferð almennings eftir því sem nánar er kveðið á um í lögum og reglugerðum. Landeiganda er þó heimilt að taka gjald fyrir veitta þjónustu.

Ráðherra setur í reglugerð nánari ákvæði um gerð og innihald samninga samkvæmt grein þessari.

9. gr.

Gildistaka tólf ára landsáætlunar og þriggja ára verkefnaáætlunar.

Stefnumarkandi landsáætlun til tólf ára og þriggja ára verkefnaáætlun hennar taka gildi þegar Alþingi hefur samþykkt þær sem þingsályktanir.

10. gr.

Reglugerð.

Ráðherra getur í reglugerð sett nánari ákvæði um framkvæmd laga þessara.

11. gr.
Gildistaka.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Ákvæði til bráðabirgða.

I.

Tillaga til þingsályktunar um stefnumarkandi landsáætlun til tólf ára skv. 3. gr. skal lögð fyrir Alþingi eigi síðar en 1. janúar 2016. Tillaga til þingsályktunar um þriggja ára verkefnaáætlun skv. 4. gr. skal lögð fyrir Alþingi eigi síðar en 1. janúar 2017.

II.

Ráðherra skal innan sex mánaða frá samþykkt laga þessara, að höfðu samráði við aðila sem eiga fulltrúa í verkefnisstjórn skv. 5. gr. og í samráði við þann ráðherra er fer með ferðamál og þann ráðherra er fer með þjóðlendumál og menningarminjamál, leggja fram og birta opinberlega áætlun um uppbyggingu innviða á ferðamannaleiðum, ferðamannastöðum og ferðamannasvæðum sem gildi til 1. janúar 2018. Áætlunin skal auglýst til umsagnar í a.m.k. fjórar vikur áður en hún er samþykkt.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

I. Inngangur.

Mikið hefur verið fjallað um ferðapjónustu og ferðamennsku að undanfögnu og kallað hefur verið eftir stefnumótun á sviði uppbyggingar innviða til verndar náttúru og menningarminjum á áningarstöðum ferðamanna. Mikil þörf hefur skapast á slíkum aðgerðum, enda hefur fjöldi ferðamanna vaxið gífurlega hratt á undanfögnu árum með tilheyrandi álagi á náttúru Íslands og sögustaði. Kannanir hafa sýnt að náttúran er það sem helst dregur erlenda ferðamenn til landsins og innlenda ferðamenn út um allt land. Þá hafa kannanir sýnt hvað erlenda ferðamenn varðar að næst á eftir náttúrunni kemur menning og saga landsins (70–80% nefna náttúruna sem þátt sem hefur áhrif á ákvörðun um að sækja landið heim en 40% nefna menningu og sögu, sbr. *Promote Iceland, Long-term strategy for the Icelandic tourism industry*).

Frumvarpinu er ætlað að skapa umgjörð um stefnumótun á sviði uppbyggingar innviða og verndar náttúru og menningarsögulegra minja á áningarstöðum ferðamanna á Íslandi með því að kveða á um gerð verkefnaáætlana fyrir aðgerðir til slíkrar uppbyggingar með náttúruvernd og vernd menningarminja að leiðarljósi til þess að draga úr álagi vegna nýtingar í þágu ferðamennsku. Mikilvægt er að í þeirri vinnu sé horft til bæði víðtæks samráðs og eflingar langtímahugsunar í greininni og er það einnig í anda þingsályktunar um ferðamálaáætlun 2011–2020 sem samþykkt var á Alþingi í júní 2011.

II. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Ferðapjónusta sem atvinnugrein hefur vaxið gríðarlega hratt undanfarin ár og er nú orðin einn helsti atvinnuvegur þjóðarinnar. Á sama tíma hefur ferðamannatíminn lengst, hann byrjar fyrr og teygir sig lengra fram á haustið. Því samhliða hefur orðið veruleg aukning í vetrarferðamennsku á sama tíma og mikill vöxtur hefur orðið í áhuga Íslendinga á útivist og stunda nú þúsundir manna náttúrutengda útivist að staðaldri, svo sem fjallgöngur, gönguferðir og reiðhjólaferðir.

Uppbygging innviða og þjónustu þarf að miðast við þær breyttu aðstæður sem eru í dag. Samkvæmt könnunum er það fyrst og fremst íslensk náttúra sem dregur ferðamenn til landsins og er náttúran því sú auðlind sem ferðaþjónustan treystir á. Fjölsóttustu ferðamanna staðirnir eru jafnframt meðal dýrmætustu náttúruperlina landsins og oft og tíðum friðlýst svæði með hátt verndargildi auk þess sem mikilvægar menningarminjar laða að sér ferðamenn. Víða eru viðkvæmar menningarminjar mikilvægur þáttur gildi hvers svæðis. Það er því afar mikilvægt að stjórnvöld móti skýra stefnu um nýtingu ferðaþjónustunnar á náttúru landsins og menningarlandslags og skipulag þeirra aðgerða sem ráðast þarf í. Mikilvægt er að áætlanir og framkvæmdir á grundvelli þeirra séu byggðar á vandaðri greiningu og rannsóknnum og unnar af varkárni og virðingu fyrir viðkvæmri náttúru landsins.

Umgengni ferðamanna um náttúru landsins er líklegri til að valda meiri skemmdum en í flestum öðrum löndum og eru helstu ástæður þess lega landsins norður við heimskautsbaug og svöl sumur. Gróðurlendi láta fljótt á sjá enda afar viðkvæm fyrir hvers konar átroðningi. Þar sem vaxtartími er skammur tekur það gróðurinn langan tíma að jafna sig. Jarðvegur er að auki viðkvæmur og auðrofinn, m.a. vegna eldvirkninnar, en hér á landi er mikið af ösku, vikri og öðrum áfoksefnum í jarðvegi.

Brýnt er að ráðast í aðgerðir á helstu ferðamannastöðum til að hindra óafturkræfan skaða á náttúruperlum og menningarminjum sem ferðamenn koma til landsins til að skoða. Uppbygging innviða á þeim svæðum sem eru meðal vinsælustu áningarstaða ferðamanna hefur ekki verið í samræmi við fjölgun ferðamanna og því hafa svæðin látið á sjá vegna aukins átroðnings. Sem dæmi má nefna að árið 2013 var varlegt mat opinberra stofnana sem fara með umsjón lands í ríkiseigu að fjárförf vegna verndaraðgerða og innviða í þágu ferðamanna væri að lágmarki 1 milljarður kr. á ári til næstu fimm ára miðað við þær forsendur sem þá lágu fyrir, þ.e. að um 800.000 erlendir ferðamenn komi til landsins á ári.

Áhrif nýtingar ferðaþjónustu á náttúru landsins og sögustöðum og skortur á uppbyggingu innviða hefur um allnokkurt skeið verið til umfjöllunar. Fyrir liggur umfangsmikil vinna ýmissa starfshópa sem unnið hafa úttektir á undanförunum árum og lagt fram tillögur til úrbóta. Þar má meðal annars nefna skýrslu frá 1995 sem unnin var af verkefnahópi á vegum samgönguráðuneytisins og skýrslu frá 1998 sem unnin var af hópi á vegum Ferðamálaráðs Íslands, Náttúruverndar ríkisins og Vegagerðarinnar. Í nýrri skýrslum, til að mynda skýrslu Boston Consulting frá 2013 og skýrslu PRK Consulting frá sama ári, er minnst á nauðsyn þess að áframhaldandi uppbygging fyrir ferðaþjónustu héraðs verði í anda sjálfbærni og að ekki verði gengið á náttúrulegt umhverfi við frekari uppbyggingu. Í skýrslu Efnahags- og framfarastofnunar Evrópu (OECD) um heildarúttekt á umhverfismálum á Íslandi árin 2011–2013 er m.a. bent á að í ljósi þess hversu hratt ferðamönnum hefur fjölgað á Íslandi og ferðaþjónusta stækkað sé nauðsynlegt að þróa heildstæða framkvæmdaáætlun fyrir sjálfbæra ferðaþjónustu með náttúruvernd að leiðarljósi í uppbyggingu innviða fyrir ferðamenn. Slík áætlun þarf að vera vel tengd skipulagsáætlunum og áætlunum um landnotkun.

Ekki er til nein heildstæð stefnumarkandi áætlun um vernd og uppbyggingu innviða á áningarstöðum ferðamanna og er þessu frumvarpi ætlað að bæta úr því. Slík áætlun er mikilvæg til að hafa yfirsýn yfir þau verkefni sem ber að vinna, skilgreina fjárförf, forgangsraða verkefnum, fylgja á eftir framkvæmdum, tryggja hagkvæmni og vinna að skilgreiningu nýrra svæða.

Markmið frumvarpsins er að lögfesta gerð slíkrar stefnumarkandi framkvæmdaáætlunar vegna framkvæmda til verndar náttúru og menningarminjum og til uppbyggingar innviða í þágu ferðaþjónustu og almennings í landinu. Með því verði til heildstæð langtímaáætlun um

uppbyggingu innviða fyrir allt landið. Slík áætlun stuðlar að skilvirkni og hagkvæmni í ráðstöfun fjármuna við uppbyggingu innviða fyrir ferðamenn. Gerð slíkrar áætlunar skapar jafnframt nauðsynlegan samráðsvettvang milli ríkis, sveitarfélaga og einkaaðila um langtíma-stefnu ferðaþjónustu og framkvæmdir í hennar þágu, en framkvæmdaáætluninni er skipt í tólf ára stefnumarkandi áætlun sem endurskoðuð er á þriggja ára fresti og þriggja ára verkefna-áætlanir sem rúmast innan tólf ára áætlunar.

III. Meginefni frumvarpsins.

Eins og áður greinir er talið nauðsynlegt að leggja fram frumvarp til að lögfesta gerð heildstæðrar stefnumarkandi áætlunar vegna uppbyggingar innviða fyrir ferðamenn í þágu náttúruverndar og verndar menningarminja í landslagi. Markmið frumvarpsins er að móta stefnu, samræma og forgangsraða tillögum um uppbyggingu og viðhaldi ferðamannasvæða, ferðamannastaða og ferðamannaleiða á Íslandi. Slík uppbygging þarf ávallt að hafa náttúru-vernd og sjálfbærni að leiðarljósi, enda er náttúran sú auðlind sem ferðaþjónustan byggir afkomu sína á.

Frumvarpið gerir ráð fyrir að ráðherra, í samráði við þann ráðherra er fer með ferðamál og þann ráðherra er fer með þjóðlendumál og menningarminjamál, leggi fram tillögu til þingsályktunar um stefnumarkandi áætlun til tólf ára. Í þeirri áætlun er sett fram framtíðarsýn á uppbyggingu innviða fyrir ferðamenn og er sú stefna unnin í samráði við þá ráðherra er fara með ferðamál, þjóðlendumál og menningarminjamál. Áætlunin tekur til verndaraðgerða, öryggismála, uppbyggingar og viðhalds innviða fyrir ferðamenn í þágu náttúruverndar og verndar menningarminja á ferðamannasvæðum, ferðamannastöðum og ferðamannaleiðum í landinu.

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 verndar-áætlunum fyrir friðlýst svæði og skipulagsáætlunum sveitarfélaga. Að sama skapi er æskilegt að aðrar áætlanir um landnýtingu séu hafðar í huga, einkum landsskipulagsstefna, náttúru-verndaráætlun og áætlun um vernd og orkunýtingu landsvæða (rammaáætlun).

Í kjölfar samþykktar tólf ára stefnumarkandi áætlunar er í frumvarpinu gert ráð fyrir að unnar verði þriggja ára verkefnaáætlanir. Þær áætlanir útfæra nánar verkefni tólf ára áætlunarinnar, forgangsraða einstökum verkefnum og skilgreina ábyrgðaraðila þeirra. Verkefna-áætlanir rúmast þannig innan ramma tólf ára áætlunarinnar og eru lagðar fram á Alþingi í formi tillögu til þingsályktunar.

Frumvarpið kveður á um skipan verkefnisstjórnar sem hefur umsjón með gerð tillagna að stefnumarkandi áætlun til tólf ára og þriggja ára verkefnaáætlun. Um er að ræða stóran hóp skipaðan fulltrúum þeirra opinberu stofnana sem hafa umsjón með ferðamannastöðum, ferðamannasvæðum og ferðamannaleiðum, fulltrúum annarra opinbera stofnana sem málið snertir auk fulltrúa Sambands íslenskra sveitarfélaga, Samtaka ferðaþjónustunnar, Lands-samtaka landeigenda, Ferðamálasamtaka Íslands, útivistarfélaga, háskólasamfélagsins og náttúruverndarsamtaka. Gert er ráð fyrir að formaður verkefnisstjórnar verði skipaður án til-nefningar.

Í frumvarpinu er ákvæði um verklag sem verkefnisstjórnin á að viðhafa við vinnu sína, auk þess sem hún þarf að eiga samráð við opinberar stofnanir, stjórnvöld ríkis og sveitarfélaga, félagasamtök og aðra hagsmunaaðila. Frumvarpið kveður jafnframt á um að verkefnisstjórn skuli kynna efni tillagna sinna fyrir almenningi og gefa almenningi og öðrum aðilum tækifæri á að koma að sínum athugasemdum. Með því að lögbinda samráðið er vonast

til þess að vinnuferlið verði opið og gagnsætt og ekki verði neinir lykilhagsmunaaðilar útilokaðir.

Frumvarpið tekur til landsins alls óháð eignarhaldi. Þannig er lagt upp með að svæði í eigu ríkisins, þ.m.t. innan þjóðlendna, eigi sjálfkrafa aðild að áætluninni og sveitarfélög geri til- lögu um þau svæði sem staðsett eru innan marka þeirra, eru í einkaeigu og þau kjósa að eigi aðild að áætluninni. Þar sem sveitarfélög fara með skipulagsvaldið verður að teljast eðlilegt að þau séu miðlægur aðili í ákvarðanatöku um hvaða svæði fari inn á landsáætlunina. Að auki er gert ráð fyrir að samningssambandi verði komið á milli hins opinbera og eigenda lands í einkaeigu þar sem nánar verði kveðið á um skyldur beggja aðila vegna uppbyggingarinnar.

Frumvarpið kveður á um að sjálfbær þróun skuli ávallt höfð að leiðarljósi við gerð stefnumarkandi áætlunar til tólf ára. Mikilvægt er að þar sé komið inn á allar höfuðstoðir sjálfbærrar þróunar, þ.e. náttúruvar, samfélag og efnahag. Öryggi ferðamanna er annað leiðarljós í frumvarpinu, enda er framkvæmdaáætluninni einnig ætlað að stuðla að því. Allar framkvæmdir, þjónusta og leiðbeiningar þurfa að taka mið af öryggismálum, en dæmin sýna að öryggi ferðamanna hefur verið verulega ábótavant. Sem dæmi um einfalda aðgerð sem getur aukið öryggi ferðamanna verulega má nefna merkingar um erfiðleikastig gönguleiða. Slík öryggisatriði bæta upplifun og öryggi ferðamannsins og eykur traust hans á „vörumerkinu“ Íslandi. Jafnframt er mikilvægt að tekið sé mið af ásjón lands á hverju svæði þannig að áþekkur heildarsvipur verði á uppbyggingu innviða. Slík stefna hefur verið höfð að leiðarljósi við samræmt útlit á hönnun á verndarsvæðum víða erlendis.

Rétt er að benda á að nauðsynlegt er við gerð tólf ára stefnumarkandi áætlunar að líta til gildandi laga, reglna og áætlana sem átt geta við að öllu leyti eða hluta til. Þar ber helst að nefna lög nr. 44/1999, um náttúruvernd, lög nr. 80/2012, um menningarminjar, lög nr. 160/2010, um mannvirki, byggingarreglugerð, nr. 112/2012, lög nr. 58/1998, um þjóðlendur og ákvörðun marka eignarlanda, þjóðlendna og af rétta, vegalög, nr. 80/2007, lög nr. 73/2005, um skipan ferðamála, lög nr. 87/2011, um gistináttaskatt, lög nr. 75/2011, um Framkvæmdasjóð ferðamannastaða, og gildandi samgönguáætlun hverju sinni.

Í lögum nr. 75/2011, um Framkvæmdasjóð ferðamannastaða, er kveðið á um að sjóðurinn skuli stuðla að uppbyggingu, viðhaldi og verndun ferðamannastaða í opinberri eigu eða umsjón um land allt. Fjármagni úr sjóðnum skal varið til uppbyggingar, viðhalds og verndunar mannvirkja, menningarminja og náttúru á ferðamannastöðum sem eru í eigu opinberra aðila eða á náttúruverndarsvæðum og framkvæmda sem varða öryggi ferðamanna og verndun náttúru á ferðamannastöðum í eigu opinberra aðila jafnt sem einkaaðila. Það kerfi gerir hins vegar ráð fyrir því að styrkur úr sjóðnum geti eingöngu numið 50% af kostnaði við framkvæmdir og því þarf umsækjandi að leggja sjálfur til helming kostnaðarins. Jafnframt má benda á að Framkvæmdasjóður ferðamannastaða úthlutar eingöngu fjármagni til eins árs í senn en með frumvarpi þessu er leitast við að styrkja langtímahugsun í greininni og vinna að nauðsynlegri stefnumótun sem kallað hefur verið eftir.

IV. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Samkvæmt stjórnarskrá Lýðveldisins Íslands er eignarrétturinn friðhelgur og engan má skylda til að láta af hendi eign sína nema almenningsþörf krefji. Frumvarpið kveður á um að landeigendur eignarlanda þurfi að samþykkja hvort land þeirra verði hluti af landsáætluninni og kjósi þeir að þiggja opinbert fé til uppbyggingar innviða fyrir ferðamenn á sínu landi er gert ráð fyrir að gera þurfi nýtingarsamning á milli hins opinbera og viðkomandi landeiganda. Ekki er gert ráð fyrir að endurgjald komi fyrir heldur er horft til þess að ef nauðsynlegir

innviðir eru til staðir muni það geta gert landeigendum kleift að bjóða upp á þjónustu sem þeir geta þá selt ferðamönnum og þar með aukið tekjur sínar kjósi þeir svo.

Þó svo að eignarréttarákvæði stjórnarskrárinnar kveði ekki á um heimildir til að skerða eignarrétt, aðrar en með eignarnámi gegn fullum bótum, er það almennt viðurkennt í íslenskum rétti að löggjafanum sé heimilt að mæla fyrir um almennar takmarkanir eignarréttar sem ekki hafa í för með sér bótaskyldu ríkisins. Er þá með almennum takmörkunum átt við heimildir yfirvalda til að setja notkun og ráðstöfun eigna skorður vegna almannahagsmuna. Í lögum nr. 44/1999, um náttúruvernd, er kveðið á um almannarétt. Í 12. gr. laganna kemur fram að almenningi er heimil för um landið og dvöl þar í lögmætum tilgangi. Í 14. gr. sömu laga kemur fram að mönnum sé heimilt, án sérstaks leyfis landeiganda eða rétthafa, að fara gangandi, á skiðum, skautum og óvélknúnum sleðum eða á annan sambærilegan hátt um óræktað land og dveljast þar. Á eignarlandi í byggð er eiganda eða rétthafa þó heimilt að takmarka eða banna með merkingum við hlið og göngustíga umferð manna og dvöl á afgirtu óræktuðu landi. Almennarétturinn er almenn takmörkun á eignarrétti og eitt af grundvallaratriðum þess að ferðapjónusta hefur vaxið eins mikið og raun ber vitni. Almennaréttinum fylgir jafnframt sú skylda að ganga vel um náttúru landsins og sýna ýrtruðu varúð þannig að henni verði ekki spillt. Sá fjöldi ferðamanna sem nú kemur til landsins á ári hverju kallar hins vegar á mun meiri innviðauppbýggingu vegna náttúruverndar en áður hefur átt sér stað.

Ísland hefur gerst aðili að ýmsum alþjóðasamningum og svæðisbundnum samningum á sviði náttúruverndar sem nauðsynlegt er að taka mið af:

Sáttmáli UNESCO um verndun menningar- og náttúruminja heimsins. Meginmarkmið sáttmálans er að varðveita merkilegustu náttúru- og menningarminjar í heiminum og grundvallaratriði hans er að ákveðnir staðir á jörðinni eigi að tilheyra sameiginlegri arfleifð mannkyns. Skráning svæða á heimsminjaskrá UNESCO er hvatning til vandaðrar ferðamennsku og hefur leitt til aukins áhuga á og virðingar fyrir svæðunum meðal ferðamanna og heimamanna. Jafnframt er talið víst að taki umsjón og stjórnun svæðanna mið af verndargildi og sérstöðu þeirra hafi svæðin mikla möguleika á að efla og styrkja efnahag og sjálfbærni svæðis og samfélags til framtíðar. Tvö svæði á Íslandi eru á heimsminjaskrá, Þingvellir og Surtsey.

Samningur um líffræðilega fjölbreytni er alþjóðasamningur um náttúru- og tegundavernd og byggist á hugmyndafræði sjálfbærrar þróunar. Meginmarkmið samningsins er vernd líffræðilegrar fjölbreytni, sjálfbær nýting efnisþátta hennar og sanngjörn og réttlát skipting þess hagnaðar sem stafar af nýtingu erfðaaauðlinda.

Ramsar-samningurinn um votlendi sem hefur alþjóðlegt verndargildi, einkum fyrir fugla, leggur skyldur á aðildarríki samningsins að tilnefna votlendissvæði á skrá samningsins yfir alþjóðlega mikilvæg votlendissvæði. Í dag eru sex Ramsar-svæði á Íslandi, þ.e. Mývatn – Laxá, Þjorsárver, Grunnafjörður, Guðlaugstungur, Snæfells- og Eyjabakkasvæðið og Andakíll.

Bernarsamningurinn um verndun villtra plantna og dýra er svæðisbundinn samningur sem hefur að markmiði að vernda evrópskar tegundir villtra plantna og dýra og lífsvæði þeirra, einkum þær tegundir sem eru hætt komnar og viðkvæmar. Samningurinn hefur nokkra viðauka, sá fyrsti inniheldur lista yfir plöntutegundir sem þarfnast sérstakra verndaraðgerða og annar viðaukinn hefur sams konar lista yfir dýrategundir. Samningsaðilar þurfa að grípa til nauðsynlegra ráðstafana til að vernda lífsvæði villtra plöntu- og dýrategunda auk þess sem þeir skuldbinda sig til að vernda sérstaklega svæði sem mikilvæg eru fategundum sem taldar eru upp í viðaukum og eru vel staðsett með tilliti til farleiða sem vetrardvalarstaðir, viðkomustaðir, fæðusvæði, fengi- og varpsvæði eða fellisvæði.

Auk framangreindra samninga og sáttmála má nefna að Ísland hefur tekið upp tilskipanir Evrópusambandsins sem teknar hafa verið upp í EES-samninginn, t.d. vatnatilskipunina, sem horfa þarf til við undirbúning og framkvæmd tólf ára stefnumarkandi áætlunarinnar sem frumvarpið kveður á um.

V. Samráð.

Í ágúst 2013 var vinnuhópur stofnaður á vegum iðnaðar- og viðskiptaráðherra og umhverfis- og auðlindaráðherra. Hópurinn hafði það verkefni að kortleggja hugmyndir sem fram höfðu komið um gjalddöku til fjármögnunar á uppbyggingu áningarstaða ferðamanna. Vinnuhópurinn skilaði samantekt yfir mismunandi leiðir við fjáröflunina, kosti þeirra og galla. Í kjölfarið var ákveðið að halda samstarfi ráðuneytanna áfram, þ.e. að koma að gjalddöku vegna nauðsynlegrar uppbyggingar innviða á áningarstöðum ferðamanna og þróa bæði hugmynd um náttúrupassa og tillögu að frumvarpi um framkvæmdaáætlun. Ákveðið var að koma á fjölmönnum samstarfshópi fagaðila og hagsmunaaðila og boðað var til fyrsta fundar með samstarfshópnum 18. nóvember 2013. Áttu eftirtaldir aðilar fulltrúa í verkefninu: Ferðamálastofa, Íslandsstofa, Nýsköpunarmiðstöð Íslands, Samtök ferðaþjónustunnar (SAF), Ferðamálasamtök Íslands, Ferðaþjónustuklasinn, Samband íslenskra sveitarfélaga, Landeigendafélag Íslands, Landsbjörg, Samút, Markaðsstofur, Félag leiðsögumanna, sýslumaðurinn á Hvolsvelli, Umhverfisstofnun, Vatnajökulspjóðgarður og Þingvallapjóðgarður. Á fundinum voru m.a. kynntar hugmyndir að gjalddöku og stefnumarkandi framkvæmdaáætlun. Þegar leið á verkefnið bættust fleiri aðilar við samstarfshópinn, þar á meðal fleiri aðilar úr ferðaþjónustunni og Landvernd.

Í kjölfarið á þeirri vinnu sem fram fór á vegum iðnaðar- og viðskiptaráðherra hófst umræða um hvernig réttast væri að standa að þeirri innviðauppbyggingu sem óhjákvæmilega þarf að eiga sér stað til að vernda þá viðkvæmu náttúru sem er á Íslandi. Vinna hófst því í umhverfis- og auðlindaráðuneytinu, þar sem það ráðuneyti fer með málaflokk náttúruverndar. Þegar fyrstu drög að lagafrumvarpi þessu lágu fyrir fundaði ráðuneytið með opinberum stofnunum og öðrum hagsmunaaðilum þar sem frumvarpsdrögin voru kynnt og aðilum var gert kleift að koma með athugasemdir við drögin.

Í kjölfar funda ráðuneytisins með opinberum stofnunum og öðrum aðilum voru lokadrög frumvarpsins unnin og þau auglýst til umsagnar á vef ráðuneytisins í tvær vikur. Á því tímabili var einnig haldinn opinn kynningarfundur um efni frumvarpsins þar sem öllum þeim sem áhuga höfðu á var gert kleift að mæta og fá nánari skýringar og umræðu um einstök efnisatriði þess. Um tólf umsagnir og athugasemdir bárust, m.a. frá stofnunum, félagasamtökum og einstaklingum. Vandlega var farið yfir umsagnirnar og ýmsar breytingar gerðar á frumvarpsdrögunum með hliðsjón af þeim athugasemdum og ábendingum sem fram komu. Lutu þær einkum að því að skerpa á gildissviði frumvarpsins, skýra skilgreiningar í 2. gr. betur og bæta við skýringu á því hvað felst í hugtakinu *innviðir í þágu náttúruverndar*. Þá var að auki endurskoðað hvernig best væri að haga skipulagi vinnu við áætlanagerðina. Niðurstaða þeirrar endurskoðunar fólst í því að í stað tveggja hópa sem kæmu að vinnunni, stýrihóps og samráðshóps, verði skipuð ein verkefnisstjórn sem í sitji margir aðilar úr ólíkum áttum. Verkefnisstjórnin beri ábyrgð á gerð tillagna um áætlanirnar sem hún leggi fyrir ráðherra. Að auki var ákveðið að kveða á um ákveðið samráðsferli sem verkefnisstjórn þarf að ráðast í. Er það einkum gert til að tryggja að vinnuferlið sé nægjanlega opið og útiloki ekki með einhverjum hætti mikilvæga hagsmunaaðila eða félagasamtök.

VI. Mat á áhrifum.

Með frumvarpi þessu er leitast við að tryggja að verndargildi náttúruminja rýrni sem minnst vegna umferðar um viðkomandi svæði. Af því leiðir að frumvarpið hefur áhrif á þá aðila sem nýta sér náttúrulegt umhverfi til útivistar og ánægju eða til atvinnusköpunar. Almenníngur nýtir sér náttúru landsins til ánægju, fræðslu, útivistar og heilsubótar, náttúruverndar- og útivistarsamtök skipuleggja ferðir um náttúru landsins og ferðaþjónustuaðilar skipuleggja margs konar ferðir um landið með innlenda og erlenda ferðamenn og er náttúra landsins sú auðlind sem sá atvinnuvegur byggist á. Með uppbyggingu innviða fyrir ferðamenn í þágu náttúruverndar eflist þjónusta við ferðaþjónustufyrirtæki í landinu. Einnig munu þeir fjölmörgu Íslendingar sem stunda náttúrutengda útivist að staðaldri njóta góðs af uppbyggingu innviða í þágu náttúruverndar.

Frumvarpi þessu er ætlað að auðvelda umgengni og kynni af náttúru landsins og menningarminum og stuðla að vernd og nýtingu auðlindarinnar á grundvelli sjálfbærrar þróunar. Með frumvarpinu er á þann hátt horft til þess að framfylgja markmiðum laga um náttúruvernd, nr. 44/1999, en þar segir einnig að samskiptum manns og umhverfis skuli þannig hagað að hvorki spillist líf eða land né mengist sjór, vatn eða andrúmsloft. Frumvarp þetta mun hafa þau áhrif að allar framkvæmdir taka mið af því að tryggja verndargildi náttúrunnar til frambúðar, bæði á friðlýstum svæðum og annars staðar. Á sama tíma er leitast við að umferðarréttur manna verði tryggður. Þó er það svo að í sumum tilfellum þarf að stýra umferð vegna viðkvæmrar náttúru, svo sem frá varpsvæðum fugla á varptíma, viðkvæmum gjallgígum eða öðrum jarðmyndunum en við gerð áætlunarinnar þarf að hafa í huga að náttúruvernd er til framtíðar, arfur til komandi kynslóða, og grundvöllur þess að ferðaþjónusta og ferðamennska haldi áfram að blómstra hér á landi.

Með bættri stýringu á umferð mun uppbygging innviða hafa í för með sér betra skipulag og öryggi gesta verður tryggt. Þar má til að mynda nefna hverasvæðin þar sem gestir, einkum erlendir, hafa brennt sig í leir- og vatnshverum.

Almennt gerir frumvarpið aukna kröfu um að sveitarfélög skipuleggi landsvæði sín með tilliti til ferðaþjónustu enda hafa sveitarfélögin það mikilvæga hlutverk samkvæmt frumvarpinu að tilnefna landsvæði innan sinna marka sem þau telja nauðsynlegt að falli undir áætlunina. Jafnframt getur frumvarpið styrkt stöðu fámennra sveitarfélaga þar sem fjöldi ferðamanna er mikill og takmarkað fjármagn er til staðar til að byggja upp innviði, eins og salerni, stíga og skilti.

Fjármunir til uppbyggingar innviða munu renna til umsjónaraðila viðkomandi svæðis hvort heldur um er að ræða einstakling, félagasamtök, stofnanir eða sveitarfélög, en ætíð í samræmi við forgangsröðun verkefna á framkvæmdaáætlun. Þannig mun frumvarpið styrkja atvinnulíf sveitarfélaga þar sem verkefni tengd framkvæmdaáætluninni verða unnin.

Gert er ráð fyrir að frumvarpið hafi áhrif á opinberar stofnanir sem fara með friðlýst svæði og önnur svæði í ríkiseigu sem eru vinsælir áningarstaðir ferðamanna. Áhrifin verða jákvæð þar sem möguleikar á uppbyggingu og styrkingu innviða svæðanna verða fleiri en raunin hefur verið. Frumvarpið gerir jafnframt ráð fyrir forgangsröðun á uppbyggingu innviða og samráði við opinberar stofnanir og hagsmunaaðila um slíka forgangsröðun. Lögð er áhersla á aðkomu hagsmunaaðila að gerð tólf ára áætlunarinnar og þriggja ára verkefnaáætlunarinnar.

Með framkvæmdaáætluninni mun fást betri heildarmynd af nauðsynlegum framkvæmdum á vinsælum áningarstöðum ferðamanna og er þá sama hvort um stigagerð, fræðslu, salerni eða annars konar uppbyggingu innviða er að ræða.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í 1. gr. eru sett fram markmið frumvarpsins. Er þar kveðið á um það markmið að mótuð verði stefna um uppbyggingu og viðhald innviða fyrir ferðamenn í þágu náttúruverndar og verndar menningarminja. Þá verði tillögur um framkvæmdir samræmdar og þeim forgangsraðað. Með innviðum er átt við svokallaða grunninnviði, t.d. stíga, salerni og skilti, en ekki virðisaukandi þjónustu.

Byggist frumvarpið á sjónarmiðum um sjálfbæra þróun og vísast um það atriði til I.–III. kafla almennra athugasemda við lagafrumvarpið. Til að markmiðum lagafrumvarpsins sé náð er kveðið á um að vinna eigi stefnumótandi áætlun til tólf ára og þriggja ára verkefnaáætlun sem er hluti af og innan ramma tólf ára áætlunarinnar.

Um 2. gr.

Í greininni er gildissvið laganna afmarkað og þau hugtök skilgreind sem rétt þykir að skýra sérstaklega til að tryggja skýrleika og samræmi gagnvart öðrum lögum. Skv. 1. mgr. ná lög in til svæða innan efnahagslögsögu Íslands þar sem er að finna ferðamannastaði, jafnt innan eignarlanda sem þjóðlendna, hvort heldur sem um ræðir svæði í þéttbýli, dreifbýli eða óbyggðum. Af því leiðir að lög in taka til landsvæða þar sem þessa staði er að finna, óháð eignarhaldi á viðkomandi landsvæðum.

Samkvæmt 2. mgr. merkir hugtakið *ferðamannaleið* ákveðnar leiðir í íslenskri náttúru sem tengja saman ferðamannastaði. Ferðamannaleiðir geta verið gönguleiðir, reiðleiðir og reiðhjólaeiðir. *Ferðamannastaður* er ákveðinn staður í íslenskri náttúru sem ferðamenn sækja vegna náttúru og sögu og *ferðamannasvæði* ákveðið skilgreint svæði í íslenskri náttúru sem ferðamenn sækja vegna náttúru og sögu og tekur til fleiri en eins ferðamannastaðar. Sem dæmi má nefna að Friðland að fjallabaki gæti verið skilgreint sem eitt ferðamannasvæði, Landmannalaugar og Hrafninnusker ákveðnir ferðamannastaðir innan þess svæðis og gönguleiðin Laugavegur væri þá skilgreind sem ferðamannaleið sem tengir þessa staði. Annað dæmi gæti verið Sveitarfélagið Hornafjörður sem hefur skilgreint ákveðna ferðamannastaði í sínu aðalskipulagi. Í því tilfelli yrði sveitarfélagið þá skilgreint sem ferðamannasvæði. Loks er skilgreint hvað átt sé við með innviðum í þágu náttúruverndar og til verndar menningarsögulegum minjum. Er sá listi ekki tæmandi en þó er ljóst að virðisaukandi þjónusta fellur ekki undir hugtakið, til að mynda gistiaðstaða sem almennt er rekin af ferðaþjónustuaðilum í hagnaðarskyni. Að auki getur ákveðin stefnumótun um svæði flokkast sem innviðir, t.d. ákvörðun um friðlýsingu, auk þess sem umgengnisreglur ákveðinna svæða, t.d. friðlýsingarskilmálar friðlýstra svæða, geta verið mikilvægir innviðir.

Um 3. gr.

Í 1. mgr. er fjallað um stefnumarkandi áætlun til tólf ára. Kveðið er á um að ráðherra skuli, í samráði við þá ráðherra er fara með ferðamál, þjóðlendumál og menningarminjamál, leggja á þriggja ára fresti fram á Alþingi tillögu til þingsályktunar um stefnumarkandi áætlun um uppbyggingu innviða fyrir ferðamenn í þágu náttúruverndar þar sem mörkuð skal stefna og markmið fyrir slíka uppbyggingu til tólf ára. Þar sem málefni ferðaþjónustunnar eru á borði annars ráðherra en málefni náttúruverndar þykir eðlilegt að tillagan sé lögð fram í samráði við þann ráðherra er fer með ferðamál. Með því að leggja fram tillögu til þingsályktunar á Alþingi er gert ráð fyrir að þingið sjálft komi að ákvörðunartöku um uppbyggingu innviða fyrir ferðamenn og mótuð verði heildstæð stefna.

Í 2. mgr. er því lýst að áætlunin taki til verndaraðgerða, öryggismála, uppbyggingar, eftirlits, undirbúnings og rekstrar og viðhalds innviða fyrir ferðamenn í þágu náttúruverndar og til verndar menningarsögulegum minjum á ferðamannasvæðum, ferðamannastöðum og ferðamannaleiðum í landinu. Með innviðum er átt við þær grunnframkvæmdir sem nauðsynlegt er að ráðast í til þess að áningarstaðir og leiðir geti tekið við ferðamönnum. Getur til að mynda verið um að ræða uppbyggingu salernisaðstöðu, stíga, gestastofa, skilta og þess háttar. Áætlunin tekur hins vegar ekki til virðisaukandi þjónustu, svo sem reksturs safna, söluturna eða hótela. Með rekstri samkvæmt frumvarpi þessu er þannig til dæmis átt við hreinsun salernishúsa, nauðsynlegan mannskap til að stýra umferð og þess háttar en ekki rekstur í hagnaðarskyni. Áætlunin tekur að auki til undirbúnings framkvæmda, og er þá einkum átt við kostnað við nauðsynlegt deiliskipulag, sbr. 2. mgr. 38. gr. skipulagslaga, nr. 123/2010, hönnun og aðra grunnvinnu fyrir framkvæmdir á áætluninni. Hvað varðar kostnað við gerð skipulagsáætlana fer samkvæmt ákvæðum skipulagslaga, nr. 123/2010. Í áætluninni skal skilgreina þá stefnu í uppbyggingu og viðhaldi sem unnið verður eftir á gildistíma áætlunarinnar auk þess sem ferðamannastaðir, ferðamannasvæði og ferðamannaleiðir sem áætlunin tekur til hverju sinni skulu tilgreind nánar. Grunnhugsunin að baki frumvarpinu er að nauðsynlegt sé að vernda náttúruna og menningarminjar og þar með auðlindina sem ferðaþjónustan byggist á. Því er sérstaklega tekið fram að við gerð áætlunarinnar þurfi m.a. að byggja á þeim markmiðum að náttúra og menningarminjar séu verndaðar, komið sé í veg fyrir náttúruspjöll og þau lagfærð, dregið sé úr raski af völdum ferðamanna, álagi sé dreift og ný svæði metin, uppbygging innviða falli vel að heildarsvipmóti lands og öryggi ferðamanna sé tryggt svo sem best verður á kosið. Mikilvægt er að fram komi að ekki er sjálfsagt að byggja eigi upp innviði á öllum ferðamannasvæðum, ferðamannastöðum og ferðamannaleiðum í ljósi þess að innviðir munu á sumum svæðum hafa áhrif á lítt snortna náttúru sem einmitt er aðdráttarafl margra staða. Á slíkum stöðum er því nauðsynlegt að beita annars konar aðferðum við náttúruvernd, t.d. með stýringu á fjölda ferðamanna.

Sjálfbær þróun á að vera leiðarljós við vinnuna og vísast til umfjöllunar í I.–III. kafla almennra athugasemda við frumvarpið.

Ákvæði 3. mgr. hefur að geyma almennt ákvæði um að við gerð áætlunarinnar skuli taka mið af því að fjármunir nýtist sem best og skal forgangsöröðun byggjast á mati á þörf fyrir uppbyggingu innviða ferðamannasvæða, ferðamannastaða og ferðamannaleiða á landinu í heild og í einstökum landshlutum. Í áætluninni á að gera grein fyrir hvernig hún skuli fjármögnuð og útgjöld skal sundurliða eftir framkvæmdum og viðhaldi eftir því sem við á. Frumvarpið gerir ráð fyrir að áætlunin sé fjármögnuð af fjárlögum ríkisins. Þar sem um tólf ára áætlun er að ræða er ljóst að nákvæmar upplýsingar um fjármögnun og útgjöld liggja ekki ávallt fyrir svo langt fram í tímann og í mörgum tilvikum getur einungis verið um að ræða gróft mat á kostnaði við einstakar framkvæmdir. Verður því að gera ráð fyrir að nákvæmari útlistun á fjármögnun og útgjöldum verði lögð fram í þriggja ára verkefnaáætlunum skv. 4. gr. frumvarpsins.

Í 4. mgr. er því lýst að ráðherrar náttúruverndar, ferðamála, þjóðlendna og menningarminja leggi fram stefnu sína um vernd náttúru og menningarsögulegra minja vegna uppbyggingar innviða til verkefnisstjórnar skv. 5. gr. Á grundvelli þeirrar stefnu undirbýr verkefnisstjórnin tillögu að áætlun sem hún leggur síðan fyrir ráðherra til endanlegrar afgreiðslu og ákvörðunar. Til að verkefnisstjórnin geti unnið þá vinnu er augljóst að stefna ráðherranna þarf að liggja ljós fyrir.

5. mgr. kveður á um að stefnumarkandi áætlun til tólf ára skuli endurskoðuð á þriggja ára fresti eða oftar ef þörf krefur. Með því að tryggja tíða endurskoðun á áætluninni er um leið komið í veg fyrir skammtímahugsun í uppbyggingu innviða fyrir ferðamenn og treyst í sessi langtímahugsun sem er nauðsynleg forsenda þess að fyrirtæki og félagasamtök í náttúru- og menningartengdri ferðaþjónustu og útivist geti mótað framtíðarstefnu í rekstri sínum. Tíð endurskoðun á áætluninni hefur jafnframt í för með sér aukna möguleika á að stýra aðgangi að viðkvæmri náttúru og sögustöðum og hægt er að bregðast fyrir við ófyrirséðum atburðum.

Í 6. mgr. er ákvæði um að ráðherra setji í reglugerð nánari ákvæði um gerð stefnumarkandi áætlunar til tólf ára.

Um 4. gr.

Í 1. mgr. er því lýst að ráðherra skuli í samráði við þá ráðherra er fara með ferðamál, þjóðlendumál og menningarminjamál leggja fram á Alþingi tillögu til þingsályktunar um þriggja ára verkefnaáætlun tólf ára áætlunar. Verkefnaáætlun skal rúmast innan ramma tólf ára áætlunarinnar og þar er skilgreindum verkefnum þeirrar áætlunar forgangsraðað og framkvæmd þeirra og ábyrgð nánar útfærð. Verkefnaáætlun er að því leyti ítarlegri en tólf ára áætlunin að þar er ákveðnum verkefnum lýst og því hverjar þær framkvæmdir eru sem ráðast á í. Tólf ára áætlunin kveður hins vegar á um ákveðna stefnu sem á að fylgja en ekki hvaða einstöku framkvæmdir liggja fyrir sem verkefni.

Í 2. mgr. er kveðið á um að ráðherra setji í reglugerð nánari ákvæði um gerð þriggja ára verkefnaáætlunar.

Um 5. gr.

Í 1. mgr. kemur fram að ráðherra skipar til þriggja ára í senn verkefnisstjórn sem hefur umsjón með gerð tillagna að stefnumarkandi áætlun til tólf ára og þriggja ára verkefnaáætlun. Einn fulltrúi er tilnefndur af hverri þeirri opinberu stofnun sem hefur umsjón með ferðamannasvæðum, ferðamannastöðum og ferðamannaleiðum sem aðild eiga að áætluninni, sbr. 7. gr., en umræddar stofnanir eru Umhverfisstofnun, Vatnajökulsþjóðgarður, Þingvallapjóðgarður, Landgræðslan og Skógrækt ríkisins, einn af Minjastofnun, einn af Ferðamálastofu, einn af Sambandi íslenskra sveitarfélaga, einn af Samtökum ferðaþjónustunnar, einn af Landssamtökum landeigenda, einn af Ferðamálasamtökum Íslands, einn af útivistarfélögum, einn af háskólasamfélaginu, einn af náttúruverndarsamtökum og einn án tilnefningar og skal sá vera skipaður formaður hópsins. Sama fyrirkomulag er um skipun varamanna.

Í 2. mgr. er kveðið á um að verkefnisstjórn annist upplýsingaöflun, forgangsraðun og gerð tillagna um stefnumarkandi tólf ár áætlun og þriggja ára verkefnaáætlun.

Um 6. gr.

Í 1. mgr. er því verklagi lýst sem verkefnisstjórn skal viðhafa við vinnu sína. Kveðið er á um að hún skuli leita eftir samráði hjá viðkomandi stofnunum og stjórnvöldum ríkis og sveitarfélaga, félagasamtökum, hagsmunaaðilum og öðrum aðilum.

Í 2. mgr. er því lýst að þegar drög verkefnisstjórnar liggja fyrir skuli hún leita samráðs við almenning og umsagna um drögin hjá viðeigandi aðilum. Með því að kveða á um lögbundið samráð er leitast við að verkferill verkefnisstjórnar verði opinn og gegnsær. Til að útiloka ekki einhverja hagsmunaaðila sem skoðun gætu haft á tillögum verkefnisstjórnarinnar er kveðið á um opið samráðs- og kynningarferli.

Samkvæmt 3. mgr. setur ráðherra reglur um hvernig verkefnisstjórn skuli starfa, m.a. um upplýsingaöflun, samráð og kynningarferla. Reglurnar skal birta í Stjórnartíðindum.

Um 7. gr.

Greinin lýsir því hverjir það eru sem eiga aðild að bæði tólf ára stefnumarkandi áætlun og þriggja ára verkefnaáætlun. Ferðamannasvæði, ferðamannastaðir og ferðamannaleiðir í eigu opinberra aðila falla sjálfkrafa undir áætlanirnar. Þegar um er að ræða áningarstaði ferðamanna á landi í eigu einkaaðila er hins vegar gert ráð fyrir að landeigendur þurfi að samþykkja að landareign þeirra verði hluti af áætlunum. Í því samhengi hafa sveitarfélög í landinu það hlutverk að gera tillögur til verkefnisstjórnar um þá staði sem þau kjósa að falli undir áætlanirnar, staðsett eru innan marka þeirra og eru í einkaeigu. Sveitarfélögin þurfa því að afla samþykkis landeigenda áður en þau geta gert slíka tillögu. Að sama skapi er æskilegt að sveitarfélög vinni saman innan Landshlutasamtaka sveitarfélaga í landinu og geri sameiginlega tillögu til stýrihóps, er þá sérstaklega horft til þess að sveitarfélög í landinu eru misvel stödd til þess að gera tillögu og eðlilegt þykir því að þau geti unnið saman með nágranna-sveitarfélögum, kjósi þau það. Benda má á að Landshlutasamtök sveitarfélaga hafa til að mynda unnið slíka vinnu þegar kemur að sóknaráætlunum landshluta og kjósi sveitarfélög að beina vinnunni í þann farveg er ekkert því til fyrirstöðu. Að auki er ljóst að geri sveitarfélög tillögu um ákveðin svæði sem falla eiga undir áætlunina þá er grundvallaratriði að þau svæði séu skilgreind sem slík í skipulagi viðkomandi sveitarfélaga.

Um 8. gr.

Í 1. mgr. er því lýst að gera skuli samninga við landeigendur á svæðum þar sem ferðamannastaði, ferðamannasvæði og ferðamannaleiðir er að finna og aðild eiga að áætlunum. Þar sem áætlunin gerir ráð fyrir greiðsluþátttöku ríkissjóðs við uppbyggingu innviða er sjálfsagt að samningur sé gerður á milli ríkis og landeiganda þar sem kveðið er á um skyldur beggja aðila. Um er að ræða samning um uppbyggingu innviða á viðkomandi svæði. Mikilvægt er þó að halda því til haga hvað varðar greiðsluþátttöku ríkissjóðs að eingöngu er hægt að skuldbinda ríkissjóð til greiðslu framlaga með afgreiðslu fjárlaga. Að sama skapi er ekki hægt að gera samninga við landeigendur einkalands fyrr en fyrir liggur ákvörðun Alþingis um fjárveitingar. Jafnframt er sett fram sú regla að þau svæði sem njóta greiðsluþátttöku úr ríkissjóði skulu vera opin gjaldfrjálsri umferð almennings eftir því sem nánar er kveðið á um í lögum og reglugerðum. Með þessari reglu er 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. Heimilt er hins vegar að taka gjald fyrir veitta þjónustu.

Í 2. mgr. segir að ráðherra setji í reglugerð nánari ákvæði um gerð og innihald samninga.

Um 9. gr.

Greinin hefur að geyma fyrirmæli um gildistöku tólf ára stefnumarkandi áætlunar og þriggja ára verkefnaáætlunar og þarfnast ekki skýringa.

Um 10. gr.

Í greininni er mælt fyrir um að ráðherra geti í reglugerð sett nánari fyrirmæli um framkvæmd laganna með reglugerð. Brýnt er að heimild til setningar reglugerða sé skýr.

Um 11. gr.

Greinin hefur að geyma fyrirmæli um gildistöku laganna og þarfnast ekki skýringar.

Um ákvæði til bráðabirgða I.

Hér kemur fram að ráðherra skuli eigi síðar en 1. janúar 2016 leggja fram á Alþingi tillögu til þingsályktunar um stefnumarkandi áætlun til tólf ára. Þá skal tillaga til þingsályktunar um þriggja ára verkefnaáætlun lögð fram á Alþingi eigi síðar en 1. janúar 2017.

Um ákvæði til bráðabirgða II.

Ákvæðið kveður á um að ráðherrar umhverfismála, ferðamála, þjóðlendumála og menningarminjamála skuli leggja fram áætlun um uppbyggingu innviða á ferðamannastöðum, ferðamannasvæðum og ferðamannaleiðum sem gildi til 1. janúar 2018. Þörf fyrir uppbyggingu er gríðarlega mikil og ljóst að ekki er hægt að bíða þangað til fyrsta verkefnaáætlunin hefur verið samþykkt. Ef gert er ráð fyrir að tillaga til þingsályktunar um þriggja ára verkefnaáætlun taki gildi árið 2017 með samþykkt Alþingis er ljóst að fjármunir fara ekki inn á áætlunina fyrr en við fjárlagagerð það ár fyrir árið 2018. Framkvæmdir á grundvelli áætlunarinnar gætu því í fyrsta lagi hafist það ár. Til að geta tryggt verndun viðkvæmra náttúru- og menningarminja sem liggja undir skemmdum sökum ágangs ferðamanna þykir nauðsynlegt að ráðist verði í aðgerðir um leið og hægt er.

Fylgiskjal I.

Umhverfis- og auðlindaráðuneyti:

Mat á áhrifum frumvarpsins á fjárhag sveitarfélaga skv. 129. gr. sveitarstjórnarlaga, nr. 138/2011.

Umhverfis- og auðlindaráðuneytið hefur í samráði við Samband íslenskra sveitarfélaga metið áhrif frumvarps til laga um landsáætlun um uppbyggingu innviða fyrir ferðamenn í þágu náttúruverndar á fjárhag sveitarfélaga. Um er að ræða nýja löggjöf, nái frumvarpið fram að ganga. Í athugasemdum með frumvarpinu kemur fram að því sé ætlað að skapa umgjörð um stefnumótun á sviði uppbyggingar innviða og verndar náttúru og menningarminja í umhverfi á áningarstöðum ferðamanna í náttúru Íslands með því að kveða á um gerð verkefnaáætlana fyrir aðgerðir til slíkrar uppbyggingar með náttúruvernd að leiðarljósi til þess að draga úr álagi vegna nýtingar í þágu ferðamennsku. Ekki er til nein heildstæð, stefnumarkandi áætlun um vernd og uppbyggingu innviða á áningarstöðum ferðamanna en markmið frumvarpsins er að lögfasta gerð slíkrar stefnumarkandi framkvæmdaáætlunar. Frumvarpið tekur til landsins alls óháð eignarhaldi. Þannig er lagt upp með að svæði í eigu hins opinbera, þ.m.t. innan þjóðlendna, eigi sjálfkrafa aðild að áætluninni og sveitarfélög geri tillögu um þau svæði sem staðsett eru innan marka þeirra, eru í einkaeigu og kjósa að eiga aðild að áætluninni.

Að mati ráðuneytisins getur 7. gr. frumvarpsins leitt til útgjalda fyrir sveitarfélögin eða landshlutasamtök þeirra. Þar er mælt fyrir um að sveitarfélög eða landshlutasamtök þeirra skuli gera tillögur til verkefnastjórnar um ferðamannasvæði, ferðamannastaði og ferðamanna-

leiðir sem kjósa að eiga aðild að áætlununum og eru innan þeirra marka. Ljóst er að slík tillögugerð kallar á vinnuframlag við upplýsingaöflun og samráð við landeigendur, sem er nauðsynlegur undanfari vandaðrar tillögugerðar. Erfitt er að leggja mat á hver sá kostnaður gæti orðið en ljóst má vera að hann er misjafn eftir sveitarfélögum. Fyrir fámenn en landstór sveitarfélög gæti þetta verkefni orðið íþyngjandi en hafa má í huga að í greininni er gert ráð fyrir þeim möguleika að sveitarfélög vinni saman að þessu verkefni á vettvangi landshlutasamtaka þeirra. Greining á ferðamannastöðum sem þarfnast uppbyggingar gæti þannig verið þáttur í stefnumótun hverra landshlutasamtaka um uppbyggingu ferðamannþjónustu, eftir atvikum í samstarfi við ferðaþjónustuklasa á viðkomandi svæði.

Í einhverjum tilvikum getur verið nauðsynlegt fyrir viðkomandi sveitarfélag að gera breytingar á skipulagi til þess að viðkomandi ferðamannasvæði, ferðamannastaður eða ferðamannaleið falli undir þær kröfur sem frumvarpið gerir verði það óbreytt að lögum, t.d. þegar gildandi skipulag heimilar ekki slíka starfsemi á ákveðnu svæði. Aftur á móti má benda á að kostnaður við undirbúning getur fallið undir áætlanirnar skv. 3. og 4. gr. frumvarpsins.

Verði frumvarpið að lögum mun það hafa umtalsverð áhrif til verndunar á íslenskri náttúru og stuðla að meiri sjálfbærni ferðaþjónustunnar en samspil þessara tveggja þátta geta skilað þjóðarþúinu auknum verðmætum í framtíðinni. Einnig má gera ráð fyrir því að ný störf skapist við framkvæmdir á ferðamannastöðum, ekki síst á landsbyggðinni þar sem flestir ferðamannastadir eru, jafnframt því að ferðaþjónusta eflist um allt land vegna styrkari innviða. Ávinningurinn af frumvarpinu fyrir sveitarfélög er annars vegar sá að ekki verður gerð krafa um mótframlag rekstraraðila ferðamannastada vegna styrkja til viðhalds og uppbyggingar á viðkomandi ferðamannastað á grundvelli uppbyggingaráætlunar. Hins vegar hafa sveitarfélög ávinning af því að ef forsendur um tekjuöflun ganga eftir aukast möguleikar sveitarfélaga á að byggja markvisst upp innviði á ferðamannastöðum. Tryggt aðgengi að fjármagni til óhjákvæmilegra framkvæmda til að sporna við skemmdum á náttúru landsins og öryggismála léttir þannig umtalsverðum útgjöldum af sveitarfélögum til lengri tíma lítið.

Það er því mat ráðuneytisins að verði frumvarpið óbreytt að lögum mun það leiða til einhvers útgjaldaauka fyrir sveitarfélögin vegna tillögugerðar skv. 7. gr. en í flestum tilvikum ætti sá útgjaldaauki þó að verða óverulegur. Ávinningur sveitarfélaga af aðild að uppbyggingaráætlun ætti almennt að vega þann útgjaldaauka upp á mjög skömmum tíma. Kostnaðarumsögn þessi hefur verið unnin í samráði við Samband íslenskra sveitarfélaga og gerir sambandið ekki athugasemdir við niðurstöðuna.

Fylgiskjal II.

*Fjármála- og efnahagsráðuneyti,
skrifstofa opinberra fjármála:*

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

Tilgangur frumvarpsins er að binda í lög að mótuð verði heildstæð stefnumarkandi áætlun vegna uppbyggingar innviða fyrir ferðamenn í þágu náttúruverndar og verndar menningarminja á áningarstöðum ferðamanna. Í frumvarpinu er lagt til að ráðherra umhverfis- og auðlindamála skipi verkefnisstjórn sem móti áætlun um uppbyggingu innviða til tólf ára ásamt þriggja ára áætlun þar sem verkefnum er forgangsraðað og framkvæmd þeirra útfærð nánar í samræmi við tólf ára áætlunina. Einn meðlimur nefndarinnar skal vera tilnefndur af hverri þeirri opinberu stofnun sem hefur umsjón með ferðamannasvæðum, ferðamannastöðum og ferðamannaleiðum og á aðild að áætluninni, einn af Minjastofnun, einn af Ferðamálastofu, tveir af Sambandi íslenskra sveitarfélaga, einn af Samtökum ferðaþjónustunnar, einn af Landssamtökum landeigenda, einn af Ferðamálasamtökum Íslands, einn af útivistarfélögum, einn af háskólasamfélaginu, einn af náttúruverndarsamtökum og einn án tilnefningar og skal sá vera skipaður formaður hópsins.

Svæði í eigu hins opinbera sem skilgreind eru sem ferðamannasvæði, ferðamannastaðir og ferðamannaleiðir falla sjálfkrafa undir áætlunina. Sveitarfélög eða landshlutasamtök þeirra skulu gera tillögur um önnur svæði sem eru innan marka þeirra ef óskað er eftir að eiga aðild að áætluninni. Í áætlununum á að tilgreina fjáröflun og sundurliða útgjöld eftir framkvæmdum. Áætlunina á að leggja fyrir Alþingi í formi þingsályktunartillögu.

Gert er ráð fyrir að áætlanirnar verði unnar í viðtæku samráði hjá viðkomandi stofnunum og stjórnvöldum ríkis og sveitarfélaga, félagasamtökum, hagsmunaaðilum og öðrum aðilum. Þar sem ferðamannasvæði, ferðamannastaðir og ferðamannaleiðir eru ekki í opinberri eigu skal gera samning við landeigendur sem eiga aðild að áætlununum og skulu þau svæði verða opin gjaldfrjálsri umferð almennings eftir því sem nánar er kveðið á um í lögum og reglugerðum.

Gera má 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. Hins vegar er ekki gert ráð fyrir að greidd verði þóknun til þeirra sem sitja í nefndinni, fyrir utan mögulega nefndarlaun fyrir formann nefndarinnar sem skipaður er án tilnefningar. 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.

Fjármála- og efnahagsráðuneytið vekur athygli á veikleika sem felst í þeirri leið sem farin er með frumvarpinu í samhengi við árlega fjárlagagerð og vinnu að langtímaáætlun í ríkisfjármálum, sem er að landsáætlun verði samþykkt í formi þingsályktunartillögu þar sem fjáröflun og útgjöld við einstakar framkvæmdir verði sundurliðuð sem áform um ráðstöfun fjármuna en þó án þess að slíki tillögugerð sé settur fjárhagsrammi í tengslum við ríkisfjármálaáætlun til lengri tíma litið. Eins og kveðið er á um í stjórnarskránni er ekki heimilt að greiða af hendi gjald nema heimild sé til þess í fjárlögum eða fjáráaukalögum né leggja á skatt nema með lögum. Samþykkt þingsályktunartillögu jafngildir því ekki tekjuöflun né veitingu fjár-

muna í verkefni og reynslan sýnir að margvíslegar þingsályktunartillögur hafa í gegnum tíðina tiltekið áform um fjármögnun tiltekinna verkefna mörg ár fram í tímann sem ekki hefur síðan reynst vera svigrúm til að veita framlög til í fjárlögum eða að forgangsörðun innan viðkomandi málaflokks hefur breyst eða pólitískar áherslur á uppbyggingu mismunandi málaflokka. Slíkt fyrirkomulag felur því í sér að áform í samþykktum þingsályktunartillögum samrýmast í mörgum tilvikum ekki fjárlögum og lögbundinni langtímaáætlun í ríkisfjármálum þar sem forgangsörðun og stefna Alþingis í öflun og ráðstöfun opinberra fjármuna birtist. Þrátt fyrir þessa ábendingu telur fjármála- og efnahagsráðuneytið að það verði afar gagnlegt fyrir áætlanagerð um ríkisfjármálin að fram komi stefnumörkun um innviðaverkefni í þágu ferðaþjónustu og að til verði langtímaáætlun um helstu verkefni, æskilega forgangsörðun þeirra, fjárförf og kostnaðargreiningar. Ábendingin lýtur fyrst og fremst að því að reynslan sýnir að óraunhæft kunni að vera að haga framsetningu slíkrar áætlunar líkt og þar komi fram áformaðar fjárveitingar til málaflokksins í heild sinni jafnt sem einstakra verkefna mörg ár fram í tímann. Fremur þyrfti að haga framsetningu þannig að hún feli í sér kortlagningu svæða og verkefna, forgangsörðun, tímaáætlunir og mat á umfangi sem hægt verði að styðjast við í undirbúningi og ákvarðanatöku fjárlaga og langtímaáætlunar í ríkisfjármálum.

Fjallað er um áhrif á fjárhag sveitarfélaga í annarri umsögn. Fjármála- og efnahagsráðuneytið hefur ekki lagt mat á þær áætlunir. Hér er eingöngu fjallað um áhrif lagasetningarinnar á fjárhag ríkissjóðs.

Verði frumvarpið óbreytt að lögum má gera ráð fyrir að útgjöld ríkissjóðs kunni að aukast um 9,5 m.kr. á árinu 2015 vegna ráðningar starfsmanns auk þess sem rekstrarkostnaður umhverfis- og auðlindaráðuneytisins gæti aukist lítillega. Í frumvarpi til fjárlaga fyrir árið 2015 hefur ekki verið gert ráð fyrir auknum útgjöldum vegna lögfestingar frumvarpsins. Kostnaður við sjálfar framkvæmdirnar sem skilgreindar væru í landsáætluninni mun hins vegar ráðast af fjárveitingum til þeirra í fjárlögum hverju sinni og þeirri löggjöf sem á við um málefna sviðið, svo sem lögum um Framkvæmdasjóð ferðamannastaða.