

Umhverfisstofnun
Suðurlandsbraut 24
108 Reykjavík

Patreksfirði, fimmtudagur, 30. nóvember 2023
UST202311-217/E.K.E.
09.00

Efni: Umsögn um fyrstu drög að aðgerðaáætlun ferðamálastefnu 2030

Vísað er til kynningar á fyrstu drögum að aðgerðum í aðgerðaáætlun ferðamálastefnu 2030 sem birt var í samráðsgátt stjórnvalda 2. nóvember 2023, mál nr. 219/2023.

Umhverfisstofnun hefur kynnt sér framkomin drög og fagnar þeim. Stofnunin leggur áherslu á að aðkoma þeirra stofnana sem starfa á sviði náttúruverndar sé tryggð við útfærslu stefnumarkandi aðgerða í ferðaþjónustu þar eð náttúra er helsta söluvara ferðaþjónustunnar.

Umhverfisstofnun vill koma á framfæri eftirfarandi athugasemdum við einstaka kafla draganna.

Kafli A.1 - Þróun verkfærakistu vegna þolmarka og álagsmats á áfangastöðum

Umhverfisstofnun tekur undir það sem fram kemur í kaflanum er varðar þörf á þróun verkfærakistu vegna þolmarka og álagsmats á áfangastöðum. Enn fremur tekur stofnunin undir að samræmdar kannanir og rannsóknir á upplifun gesta á einstaka áfangastöðum verði staðlaðar og framkvæmdar reglulega.

Kafli A.1.1 - Ábyrgð umsjónaraðila áfangastaða

Umhverfisstofnun tekur undir að brýnt sé að unnar verði greiningar á almannarétti, einkum m.t.t. takmarkana á aðgengi að svæðum sem ferðafólk sækir og eru í einkaeigu. Áhöld hafa verið um heimildir landeigenda til innheimtu aðgangsgjalda á slíkum svæðum.

Kafli A.2 - Þróun á álagsstýringarkerfi

Umhverfisstofnun tekur undir þau sjónarmið sem fram koma um að rammi um móttöku skemmtiferðaskipa á Íslandi verði settur. Í því tilliti bendir stofnunin á [tillögu til þingsályktunar um gerð stefnu um móttöku skemmtiferðaskipa](#) sem lögð var fram á Alþingi í maí 2023, 383. mál og umsögn stofnunarinnar við þá tillögu.

Umhverfisstofnun bendir á að skýra má texta í dæmi um verkþátt er snýr að skyldum hafna til að taka upp umhverfisstjórnunarkerfi þannig að ljóst sé að ekki sé átt við kerfi sem snýr að rekstri hafnanna sjálfra, þ.e. þeirra rafmagnsnotkun, þjónustufarartækjum á hafnarsvæðum o.s.frv. heldur umhverfisframmistöðu skipa. Textinn gæti þá verið: „Öllum höfnum verði skylt að taka upp umhverfisstjórnunarkerfi í gegnum breytingar á regluverki hafnalaga sem gerir höfnum mögulegt að innheimta hærri hafnargjöld af skipum sem

menga mikið og lækka hafnargjöld skipa sem menga hlutfallslega lítið (dæmi: EPI – norskt kerfi fyrir mat á umhverfisframmistöðu skipa)“.

Umhverfisstofnun bendir á að fyrr á þessu ári var samþykkt breyting á 20. gr. [hafnalaga nr. 61/2003](#) sem veitir heimild til þess að í gjaldskrá hafna sé tekið mið af árangri í umhverfismálum, orkunýtni eða kolefnisnýtni í siglingum. Þar segir að afslættir og álögur á gjöld sem taka mið af umhverfisframmistöðu skipa skuli byggjast á umhverfisvísitölu sem Samgöngustofa viðurkennir.

Umhverfisstofnun bendir einnig á að EPI (Environmental Port Index) kerfið er ein af þeim leiðum sem hægt er að nýta til að umbuna skipum sem sýna fram á árangur í umhverfismálum. Í því sambandi vekur Umhverfisstofnun athygli á að samkvæmt [reglugerð nr. 1201/2014 um gjalddöku í höfnum vegna losunar, móttöku, meðhöndlunar og förgunar úrgangs og farmleifa frá skipum](#) má lækka gjald sem innheimt er af skipum vegna losunar úrgangs og farmleifa í höfn ef umhverfisstjórnun, hönnun, búnaður og starfræksla skips er með þeim hætti að skipstjóri geti sýnt fram á að minni úrgangur verði til um borð. Að beiðni Faxaflóahafna veitti Umhverfisstofnun leiðbeiningar um hvernig meta mætti hvort skilyrði væru fyrir hendi til að lækka gjaldið og var niðurstaða stofnunarinnar sú að lækka mætti gjaldið ef viðkomandi skip getur sýnt fram á að gengið sé lengra hvað varðar umhverfisstjórnun en skylt er samkvæmt gildandi lögum og reglugerðum, þ.m.t. ákvæðum í alþjóðlegum samningum. Þar væri til dæmis um að ræða að viðkomandi skip sé með alþjóðlega vottað umhverfisstjórnunarkerfi, þ.e. ISO 14001, EMAS (European Eco-Management and Audit Scheme) eða sambærilegt kerfi. Í undirbúningi er innleiðing á nýrri tilskipun ESB 2019/883 um móttökuaðstöðu í höfnum til afhendingar úrgangs frá skipum sem fellir úr gildi ESB tilskipun sama efnis sem Ísland hefur innleitt. Samkvæmt grein 8(5) í tilskipun ESB 2019/883 er heimilt að lækka gjald sem innheimt er fyrir móttöku og meðhöndlun á úrgangi og farmleifum frá skipum að uppfylltum tilteknum skilyrðum, þ.e. a) á grundvelli þeirrar starfsemi sem skipið sinnir, einkum ef skipið er í stuttum ferðum og b) ef unnt er að sýna fram á að hönnun skipsins, búnaður og starfræksla þess sé með þeim hætti að minni úrgangur verði til um borð og meðhöndlun úrgangs sé með sjálfbærum og umhverfisvænum hætti. Í innleiðingargerð framkvæmdastjórnarinnar sem sett er samkvæmt heimild í tilskipun ESB 2019/883 eru sett fram viðmið sem annars vegar er skylt að taka mið af og hins vegar viðmið sem eru valbundin.

Umhverfisstofnun telur nauðsynlegt að framangreint verði haft í huga við breytingar á regluverki.

Umhverfisstofnun telur óljóst hvað átt er við með því að settar verði auknar kröfur á losun skemmtiferðaskipa og í hverju slíkar kröfur ættu að felast. Stofnunin bendir á að nú þegar eru í gildi takmarkanir á losun mengandi efna frá skipum, þ.m.t. skemmtiferðaskipum, sem meðal annars byggjast á ákvæðum alþjóðlegra samninga sem Ísland hefur staðfest. Þá er mikilvægt að ekki séu settar íslenskar sérreglur nema unnt sé að fylgja þeim eftir og fjármagn til þess tryggt. Stofnunin bendir einnig á að breytingar á reglum ESB um viðskiptakerfi með losunarheimildir gera ráð fyrir því að umferð skemmtiferðaskipa muni falla undir það kerfi. Gildir það um losun gróðurhúsalofttegunda.

Þess má geta að Umhverfisstofnun, Samgöngustofa og Landhelgisgæsla Íslands hafa gefið út [leiðbeiningar fyrir stjórnendur farþegaskipa sem koma til Íslands](#).

Vegna þess verkþáttar að sett verði lög um tilkynningarskyldu um fyrirhugaðar siglingaleiðir við strönd landsins vill Umhverfisstofnun vekja athygli á að nýlega voru samþykktar á Alþingi [breytingar á lögum um vaktstöð siglinga nr. 41/2003](#). Með breytingu á 7. gr. laganna er farþegaskipum, 300 brúttótonn að stærð eða stærri, sem sigla milli íslenskra hafna skylt að tilkynna vaktstöð siglinga um áætlaða leið að næstu höfn með tilteknum fyrirvara. Jafnframt skulu þau með tilteknum fyrirvara tilkynna vaktstöðinni þegar þau hyggjast setja farþega í land utan hafna.

Umhverfisstofnun bendir á misræmi í dæmum um verkþætti í köflum A og B. Í kafla A.2. er tiltekin hvatning til þess að tekjur af gistináttaskatti sem taka á af skipum fari að hluta eða öllu leiti í aðgerðir er snúa að reglusetningu um skemmtiferðaskip. Í köflum B.2.2.-B.2.3 er lagt til að gistináttaskattur verði afnuminn en innviðagjaldi á skemmtiferðaskip komið á, í því skyni að jafna samkeppnisstöðu innlendra og erlendra aðila.

Varðandi verkþátt um aðgangsstýringu fyrir vinsæla áfangastaði í eigu ríkisins leggur Umhverfisstofnun til að orðið álagsstýring sé heldur notað.

Kafli A.3 - Sjálfbærnistefnur og vottanir

Umhverfisstofnun bendir á að í tillögu að verkþætti er snýr að grænu bókhaldi þarf að skýra betur hvað við er átt. Hugtakið grænt bókhald er annars vegar notað í tengslum við [græn skref](#) og hinsvegar í tengslum við [reglugerð um grænt bókhald](#). Hið síðarnefnda eru séríslenskar reglur og stefnt er að brottfellingu þeirra. Mögulega vísar verkþátturinn til sjálfbærnilöggjafar ESB sem fellur undir fjármálaráðuneyti og flokkast í grófum dráttum í eftirfarandi þætti:

- A. EU Taxonomy - Reglugerð um flokkunarkerfi fyrir sjálfbæran rekstur fyrirtækja
- B. SFDR - Reglugerð um upplýsingagjöf tengda sjálfbærni á sviði fjármálaþjónustu
- C. CSRD - Reglur um form og efni sjálfbærniupplýsinga fyrirtækja og fjárfesta
- D. EUGBS - Rammi fyrir útgáfu grænna skuldabréfa
- E. EU Climate Benchmarks Regulation - Reglugerð um sjálfbær fjárhagsleg viðmið
- F. UCITS, MiFID, AIFMD - breytingar á þremur tilskipunum um samþættingu sjálfbærnisjónarmiða við fjárfestingaráðgjöf og rekstur sjóða.

Kafli A.3.2 - Styrking landvörslu

Umhverfisstofnun tekur undir þau sjónarmið er fram koma og varða nauðsyn á því að landvarsla verði eflid.

Kafli A.4 - Orkuskipti og orkunotkun

Í kaflanum er sett fram tillaga um að sett verði lög um hámarkslosun gróðurhúsalofttegunda frá skemmtiferðaskipum á siglingu innan íslenskrar lögsögu. Þar segir einnig: „Slík lög myndi þvinga skipin til að sigla hægar með tilheyrandi samdrætti í

losun. Myndi þetta einnig hafa áhrif á skipulag siglingar við Ísland og myndi að öllum líkum þýða lengri stopp í hverri höfn og færri stopp.”

Umhverfisstofnun telur rökstuðning vanta fyrir því að stefnt sé að því að setja sérstök lög um hámarkslosun gróðurhúsalofttegunda frá skemmtiferðaskipum innan íslenskrar mengunarlögsögu og þar með setja auknar kröfur á skemmtiferðaskip umfram önnur skip sem einnig losa gróðurhúsalofttegundir. Ísland hefur staðfest og innleitt viðauka VI við MARPOL samninginn sem fjallar um varnir gegn loftmengun frá skipum. Í þeim viðauka eru ákvæði sem eiga að leiða til skerðingar á losun gróðurhúsalofttegunda frá skipum í alþjóðlegum siglingum. Þá var á fundi umhverfisnefndar MEPC í júlí 2023 samþykkt endurskoðuð áætlun Alþjóðasiglingamálastofnunarinnar (IMO) um skerðingu á losun gróðurhúsalofttegunda frá skipum ([2023 IMO strategy on reduction of GHG emissions from ships](#)). Markmiðið, samkvæmt áætluninni, er meðal annars að stefna að kolefnishlutleysi í kringum árið 2050, að teknu tilliti til mismunandi þjóðlegra aðstæðna. Í þessu sambandi þarf einnig að taka mið af reglum viðskiptakerfis með losunarheimildir (ETS) og þróun þeirra reglna.

Kafli B.1.1 - Álagsstýring á ferðamannastöðum

Umhverfisstofnun styður eindregið hugmynd um skipun starfshóps til að útfæra fyrirkomulag álagsstýringar á ferðamannastöðum í eigu ríkisins. Í mörg horn er að líta sbr. umfjöllun um áhrif gjaldtöku annars vegar og fjöldatakmárkana hins vegar. Stofnunin leggur mikla áherslu á að fulltrúar hennar hafi aðkomu að slíkum starfshópi enda eru álagsstýringar ekki síst í þágu náttúruverndar og þolmarka umhverfis og ferðafólks, þegar þörfum eða væntingum er ekki mætt vegna álags af gestakomum. Friðlýst svæði í umsjón Umhverfisstofnunar eru meðal viðkvæmustu og eftirsóttustu áfangastaða ferðafólks á Íslandi.

Kafli B.2.2 - Innviðagjald á skemmtiferðaskip

Umhverfisstofnun bendir á fyrri athugasemd um misræmi milli kafla A og B. Ekki er fjallað um hvert tekjur af innviðagjaldi á skemmtiferðaskip ættu að renna. Skoða mætti hvort slíkar tekjur myndu að hluta verða nýttar til reksturs friðlýstra svæða sem eru undir álagi vegna gestakoma farþega skemmtiferðaskipa, ýmist úr nágrannahöfnum eða vegna landtöku utan hafna. Erlendis eru t.a.m. fordæmi fyrir því að landverðir komi að fræðslu farþega skemmtiferðaskipa, bæði um borð í skipunum og á landi í [Vestnorsku fjörðunum](#) og [Glacier Bay þjóðgarðinum](#) í Alaska.

Með vísan í ofangreint vekur Umhverfisstofnun athygli á skýrslu um landtökur skemmtiferðaskipa við Grænland og Ísland sem stofnunin vann í samvinnu við fulltrúa frá Grænlandi og Glacier Bay þjóðgarðinum í Alaska. Hér má finna framsetningu á efni skýrslunnar í [söguvef](#) (e.storymap) og [skýrsluna sjálfa](#).

Kafli D.1 - Áfangastaðastofur og stoðkerfi ferðapjónustunnar

Með vísan í dæmi um verkþátt er snýr að talningu ferðamanna leggur Umhverfisstofnun áherslu á að allar talningar ferðafólks séu samræmdar, að haldið sé utan um tölurnar miðlægt og að þær séu áreiðanlegar.

Kafli D.3 - Öryggi ferðamanna, ábyrgð, hlutverk og innviðir

Í upptalningu á dæmum um verkþætti er fjallað um að endurskoða þurfi lög um friðlýsingu m.t.t. ferðamannastaða í einkaeigu til að tryggja landvörslu á þeim áfangastöðum. Óljóst er hvað átt er við með þeim orðum og þarfnast frekari skýringa. Um friðlýsingar svæða gilda ákvæði [laga 60/2013 um náttúruvernd](#).

Í sama dæmi kemur fram að skilgreina þurfi fleiri hlutverk landvarða með áherslu á þjónustu við ferðamenn. Umhverfisstofnun telur að hér þurfi einnig frekari skýringa við. Hlutverk landvarða er skilgreint í 9. gr. [reglugerðar nr. 190/2019 um landverði](#) sem svo að þeir gæti þess að ákvæði laga, reglugerða, friðlýsingarskilmála, stjórnunar- og verndaráætla og annarra áætla svæða séu virt. Þeir skuli koma á framfæri upplýsingum og fræða gesti um náttúru og sögu svæðanna og sjá um daglega umsjón og viðhald innviða.

Með vísan í dæmi um verkþátt er snýr að samræmdum upplýsingaskiltum á áfangastöðum bendir Umhverfisstofnun á [Vegrúnu](#), merkinga- og leiðakerfi sem er sérstaklega hannað til að falla vel að náttúru Íslands og er öllum opið til notkunar.

Kafli D.4 - Samgöngur

Umhverfisstofnun bendir á að betra aðgengi og bættar samgöngur leiða til aukins álags á viðkvæma náttúru og þolmörk svæða. Af því leiðir að ef bæta á aðgengi að áfangastöðum er nauðsynlegt að huga jafnframt að uppbyggingu innviða, viðhaldi náttúrugæða og þolmörkum gesta og heimamanna.

Kafli E.5 - Menntunarkröfur á leiðsögumenn sem starfa í þjóðgörðum

Umhverfisstofnun tekur undir markmið um að innan þjóðgarða starfi einungis vel menntaðir og sérþjálfaðir leiðsögumenn og að þjóðgörðum og öðrum friðlýstum svæðum sé gert kleift að sinna viðeigandi eftirliti m.t.t. fjármögnunar og sérþjálfunar landvarða, t.a.m. í jökla- og fjallaleiðsögn.

Umhverfisstofnun vill koma því á framfæri að vinna við atvinnustefnu Snæfellsjökulþjóðgarðs er yfirstandandi.

Fulltrúar stofnunarinnar eru reiðbúnir að koma á fund starfshópa áætlunarinnar og fara nánar yfir efni umsagnarinnar.

Virðingarfyllt,

Inga Dóra Hrólfsdóttir,
sviðsstjóri

Edda Kristín Eiríksdóttir,
sérfræðingur