

Alþingi - Umhverfis- og samgöngunefnd
Austurstræti 8 - 10
150 Reykjavík



Reykjavík 8. mars 2016
UST201602-218/S.P.
04.04

Efni: Frumvarp til laga um breytingu á sveitarstjórnarlögum nr. 138/2011, með síðari breytingum (uppbygging ferðamannastaða). Þingskjal 227 - 219. mál.

Umhverfisstofnun vísar til erindis nefndasviðs Alþingis (Umhverfis- og samgöngunefndar), dags. 22. febrúar 2016, þar sem óskað er eftir umsögn stofnunarinnar um frumvarp til breytingar á sveitarstjórnarlögum (uppbyggingu ferðamannastaða), sbr. þingskjal 227 – 219. mál. á 145. löggjafarþingi 2015-2016.

Um frumvarpið

Í frumvarpinu er lagt til að sveitarstjórnnum verði heimilað að leyfisskylda og innheimta leyfisgjald fyrir fénýtingu náttúrufyrirbrigða og ferðamannastaða innan þeirra marka. Frumvarpið felur í sér að ábyrgð á ferðamannastöðum og náttúrufyrirbrigðum er færð til sveitarstjórnanna, þ.e. til þeirra sem næst þeim búa. Sveitarstjórnnum er ekki skylt skv. frumvarpinu að kveða á um leyfi til fénýtingar slíkra staða en fari þær út í aðgerðir af því tagi verður innheimt fé við leyfisútgáfu sem rennur til uppbyggingar á stöðunum sjálfum. Sveitarstjórnir verða sjálfar að meta hvaða áhrif innheimta slíks gjalds hefur á þá atvinnustarfsemi sem um ræðir.

Í greinargerð með lagafrumvarpinu kemur einnig fram að lagabreyting þessi myndi leysa markmið frumvarps til laga um náttúrupassa, sem lagt var fyrir Alþingi á 144. löggjafarþingi 2014-2015 en náði ekki afgreiðslu, sem og leysa markmið frumvarps til laga um landsáætlun um uppbyggingu innviða til verndar náttúru og menningarsögulegum minjum sem lagt var fyrir Alþingi á sama þingi, auk þess sem það hefur verið endurflutt á yfirstandandi þingi. Jafnframt kemur fram að lagabreytingin komi til með að leysa þann vanda að ekki hafi reynst gerlegt að nýta það fjármagn sem hefur verið eyrnamerkt uppbyggingu náttúrufyrirbrigða og ferðamannastaða, m.a. vegna skorts á áætlunum, teikningum og verktökum.

Frumvarpinu er ætlað að fela sveitarfélögunum sjálfum að meta vandann, gera samninga við þá sem skipuleggja hópferðir á staðina og standa að uppbyggingu. Fram kemur að gjaldið þurfi ekki að vera varanlegt, það gæti staðið yfir tímabundið á meðan á uppbyggingu stendur og tekið mið af stöðu þeirra fyrirtækja sem um ræðir og eins atvinnusköpun þeirra í sveitarfélögunum sjálfum.

Athugasemdir Umhverfisstofnunar

Umhverfisstofnun tekur undir það sjónarmið að nauðsynlegt er að vernda náttúru Íslands með nauðsynlegri uppbyggingu innviða og viðhaldi á ferðamannastöðum og að stuðla að því að kostnaður vegna aukinnar umferðar ferðamanna um landið verði innheimtur. Tilteknar heimildir eru nú þegar til staðar í lögum til þess að innheimta þjónustugjöld sbr. 92. gr. laga nr. 60/2013 um náttúruvernd. Slíka innheimtu mætti m.a. hugsa sér við bílastæði. Þegar hefur verið stigið slíkt skref á Þingvöllum. Umhverfisstofnun bendir á að stofnunin fer með rekstur og umsjón friðlýstra svæða samkvæmt náttúruverndarlögum, sbr. 2. mgr. 13. gr. laganna. Umhverfisstofnun eða sá aðili sem falinn hefur verið rekstur náttúruverndarsvæðis getur ákveðið gjald fyrir veitta þjónustu. Rekstraraðili náttúruverndar svæðis getur ennfremur ákveðið sérstakt gjald fyrir aðgang að svæðinu ef spjöll hafa orðið af völdum ferðamanna eða hættu er á slíkum spjöllum og skal tekjum af því varið til eftirlits, lagfæringar og uppbyggingar svæðisins eða aðkomu að því sbr. 2. mgr. 92. gr. náttúruverndarlaga.

Þar sem landsvæði hefur verið friðlýst sem fólkvangur til útivistar og almenningsnota sbr. 52. gr. náttúruverndarlaga skal sú verndun miða að því að auðvelda almenningi aðgang að náttúru og tengdum náttúruminum í nánd við þéttbýli til útivistar, náttúruskoðunar og fræðslu. Geta sveitarfélög einnig ákveðið gjald fyrir veitta þjónustu eða tekið sérstakt gjald fyrir aðgangi að svæðinu í samræmi við 2. mgr. 92. gr. náttúruverndarlaga.

Heimildir náttúruverndarlaga snúa að gjaldtöku þeirra sem sækja náttúruverndarsvæði. Verði frumvarp þetta að lögum má gera ráð fyrir þó nokkurri skörun lagaheimilda til gjaldtöku enda virðist ekki tekið mið af þeim heimildum í frumvarpinu.

Umhverfisstofnun hefur undanfarin ár gefið út skýrslur þar sem fram koma upplýsingar um ástand friðlýstra svæða á Íslandi og er stór hluti þessara svæða, svæði sem gætu flokkast sem ferðamannastaðir og mörg þeirra eru með vinsælustu ferðamannastöðum landsins. Að auki hefur stofnunin gefið út Rauðan lista sem á eru svæði sem stofnunin telur að hafi misst verndargildi sitt að einhverju leyti eða eiga í hættu á að missa það ef ekki verði gripið til aðgerða. Umhverfisstofnun telur að þarna sé nú þegar búið að móta ákveðna aðferðarfræði sem nýta ætti við gerð stefnu og áætlanagerðar um uppbyggingu innviða fyrir ferðamenn. Að auki hefur stofnunin nýtt sér þolmarkagreiningar þegar teknar eru ákvarðanir um uppbyggingu auk stjórnunar- og verndaráætlana friðlýstra svæða. Það þarf að mati stofnunarinnar að vera ljóst með hvaða hætti áhætta og álag á náttúru er metin. Einnig er mikilvægt að gæta að samræmi í slíku mati. Frumvarpið felur ekki í sér leiðsögn um slíkt mat.

Ekki er ljóst hvernig lagabreytingin kæmi til með að leysa þann vanda að ekki hafi reynst gerlegt að nýta það fjármagn sem hefur verið eyrnamerkt uppbyggingu náttúruvirkibridja og ferðamannastaða, m.a. vegna skorts á áætlunum, teikningum og verktökum. Umhverfisstofnun bendir á að unnið er að eigendastefnu fyrir þjóðlendur í forsætisráðuneytinu m.a. í samráði við sveitarstjórnir. Fyrir liggur að meginmarkmiðið verður að tryggja að meðferð og hagnýting þjóðlendna verði í samræmi við hagsmuni þjóðarinnar hverju sinni með sjónarmið verndunar, sjálfbærrar nýtingar og jafnræðis að leiðarljósi ásamt því að hæfilegt endurgjald komi fyrir notin.

Umhverfisstofnun telur að skoða þurfi frekari innheimtu gjalda en nú eru til staðar í lögum s.s. þegar auðséð er að atvinnustarfsemi í eða við friðlýst svæði kallar á verulega aukningu landvörslu. Mikilvægt er að samhæfa löggjöf hvað þetta varðar. Samkvæmt greinargerð með því frumvarpi sem nú er til umsagnar beinist gjaldtakan einungis að skipulögðum hópferðum á tiltekna staði en texti frumvarpsins er ekki afmarkaður við slíkar ferðir. Huga þarf að mögulegri skörun við leyfi frá Samgöngustofu og Ferðamálastofu. Mikilvægt er að öll ákvæði sem varða gjaldtöku á ferðamannastöðum verði unnin á skýran og heildstæðan hátt og reynt verði að fyrirbyggja skörun.

Umhverfisstofnun bendir á að skýra verði þau hugtök sem lagafrumvarpið byggir á nánar s.s. „fénýting“ og „náttúrufyrirbrigði“. Í náttúruverndarlögum nr. 60/2013 er hvergi minnst á „náttúrufyrirbrigði“.

Svava Pétursdóttir

Svava Pétursdóttir
Sérfræðingur

Virðingarfyllst

Sigrún Ágústsdóttir
Sigrún Ágústsdóttir
Sviðsstjóri