

Umhverfis- og auðlindaráðuneytið
Sigríður Svana Helgadóttir
Skuggasundi 1
150 Reykjavík



Reykjavík, 15. október 2014
Tilvísun: UST20141000147/abg

Efni: Frumvarp til laga um landsáætlun um uppbyggingu innviða fyrir ferðamenn í þágu náttúruverndar

Umhverfisstofnun vísar í drög að frumvarpi til laga um landsáætlun um uppbyggingu innviða fyrir ferðamenn í þágu náttúruverndar sem birt er til umsagnar á heimasíðu umhverfis- og auðlindaráðuneytis. Umhverfisstofnun fagnar því að fram er komið frumvarp til laga þar sem markmiðið er að móta stefnu, samræma og forgangsraða tillögum um uppbyggingu og viðhald innviða fyrir ferðamenn í þágu náttúruverndar enda löngu orðið tímabært að leggja fram stefnu og áætlanir til lengri tíma hvað varðar verndaráðstafanir til að tryggja að verndargildi svæða verði ekki skert, og uppbyggingu innviða á ferðamannastöðum.

Umhverfisstofnun hefur farið yfir drögin og hefur eftirfarandi ábendingar og athugasemdir:

Í 2. gr. frumvarpsins koma fram skilgreiningar á ferðamannaleið, ferðamannastað og ferðamannasvæði. Skilgreiningarnar eru mjög opnar og getur í raun hvaða svæði sem er í íslensku náttúru fallið þar undir. Umhverfisstofnun bendir á að aðdráttarafl getur í mjög mörgum tilfellum verið það sama og verndargildi en hugtakið verndargildi kemur fyrir í lögum um náttúruvernd. Umhverfisstofnun telur mjög mikilvægt skilgreiningar verði betur afmarkaðar og að það liggja strax fyrir hvaða svæði og jafnvel landnýtingarflokkar eigi að falla undir frumvarpið. Stofnunin bendir þar á að í grein 6.2 í skipulagsreglugerð nr. 90/2013 er skilgreindur landnotkunarflokkurinn *afþreyingar- og ferðamannasvæði (AF)*. Að búa til ný hugtök sem ekki hafa neina tengingu við önnur lög og reglugerðir er varasamt og býður upp á óskilvirkni og misskilning. Umhverfisstofnun telur einnig mikilvægt að fram komi að sum svæði verði ekki skilgreind sem ferðamannastaðir eða -svæði. Þarna má nefna svæði eins og Surtsey, Eldey og fleiri svæði sem eiga að fá að vera ósnortin og þróast eftir eigin lögmálum en geta jafnframt haft sterkt aðdráttarafl fyrir ferðamenn. Einnig er það stefna stjórnvalda að vernda víðerni og halda í þau ósnortnu svæði á miðhálandi Íslands sem eftir eru en ljóst er að miðhálandi Íslands hefur sterkt aðdráttarafl í ferðapjónustu. Umhverfisstofnun leggur til að í 2. grein komi fram nánari útlitun á gildissviði frumvarpsins og skilgreiningar verði þrengdar, enda er frumvarpið og skilgreiningar þess of almennar að mati stofnunarinnar og því hætta á því að vinnan sem á að byggja á frumvarpinu verði ómarkviss. Stofnunin hefur sett upp í töflu hvaða atriði þarf að hafa í huga hvað varðar gildisvið frumvarpsins.

Ríki	Ríki	Sveitarfélög	Einkaaðilar
Svæði			
Friðlýst svæði (fyrir utan þau svæði sem ekki teljast vera ferðamannastaðir)	Þjóðgarðar, friðlönd, náttúruvætti	Fólkvangar/náttúruvætti	Friðlýst svæði í eigu einkaaðila
		Núverandi ferðamannastaðir	Núverandi ferðamannastaðir
Skógræktarsvæði			
Landgræðslusvæði		Hverfisvernd	
Minjasvæði			
Svæði á náttúruverndaráætlun		Skilgreindir landnotkunarflokkar í skipulagi (AF)	
Svæði á náttúruminjaskrá			
Önnur svæði sem njóta verndar			

Umhverfisstofnun leggur einnig til að nýrri grein verði bætt við frumvarpið þar sem skilgreindar verði þær aðgerðir sem fara þarf í vegna uppbyggingar og viðhalds í þágu náttúru á ferðamannastöðum sem eiga að tryggja verndun og stuðla að viðhaldi og rekstri ferðamannastaða. Að mati stofnunarinnar mætti svo útfæra þessar aðgerðir enn frekar í reglugerð. Að mati stofnunarinnar er mikilvægt að viðhald núverandi innviða komi frammar í forgangsröðun framkvæmda en uppbygging nýrra innviða enda ljóst að ekki hefur verið veitt nægjanlegu fjármagni til málaflökksins í gegnum árin og víða kominn tími á verulegt viðhald. Umhverfisstofnun hefur tekið saman töflu sem sýnir þær framkvæmdir sem stofnunin hefur skilgreint og unnið að í þágu náttúruverndar í gegnum árin og leggur stofnunin til að þessar aðgerðir verði notaðar sem viðmið að forgangsröðun.

Viðhald núverandi innviða (fremst í forgangsröðun, frammar uppbyggingu nýrra innviða)
Viðhald núverandi göngustígakerfa og skilta
Fjármögnun aðgerða sem gert er ráð fyrir í verndaráætlunum friðlýstra svæða sem einnig eru ferðamannastaðir.
Landvarsla og öryggismál
Landvarsla á náttúruverndarsvæðum
Landvarsla á miðhálandi og fl. Svæðum
Snjómokstur
Öryggisáætlanir
Nýjar framkvæmdir og aðgerðir í þágu náttúruverndar
Göngustígar sem falla vel að umhverfi
Salernishús sem tryggja varnir gegn mengun náttúru
Fræðslusýningar sem stýra ferðamönnum og hafa fræðslugildi
Upplýsingamiðstöðvar
Úrbætur á skólperfum og fráveitu sem valda mengunarálagi vegna fjölda ferðamanna, nýtt yrði flokkun skv. lögum um stjórn vatnamála

Endurheimt og verndun víðerna sem er eitt af aðráttaraflí Íslands

Endurheimt líffræðilegs og jarðfræðilegs fjölbreytileika

Umhverfisstofnun telur að eitt að markmiðunum með frumvarpinu sé að búa til kerfi sem tryggir dreifingu fjármuna til langs tíma og sátt um þá dreifingu. Ljóst er að á einhvern hátt þarf að tryggja forgangsroðun þannig að ekki verði um að ræða *fyrstur kemur fyrstur fær* aðferðarfræðina. Stofnunin telur eðlilegt að leggja álagsgreiningu til grundvallar ákvarðanatöku og eru viðmið sem hægt er að nýta við þá greiningu t.d. fjöldi ferðamanna sem heimsækir ferðamannastaðinn/-svæðið, álag og ágangur ferðamanna, greining á núverandi innviðum, hreinlæti, öryggi ferðamanna og svo framvegis. Umhverfisstofnun hefur nú þegar beitt slíkri aðferðarfræði við að forgangsraða framkvæmdum í þágu náttúruverndar innan friðlýstra svæða og eru þau svæði sem forgangs njóta á svokölluðum Rauðum lista stofnunarinnar, en listinn er endurskoðaður reglulega.

Í 3. grein frumvarpsins er fjallað um stefnumarkandi áætlun til tólf ára. Ráðherra í samráði við ráðherra ferðamála leggur fram tillögu um þingsályktun um stefnumarkandi áætlun um uppbyggingu innviða fyrir ferðamenn í þágu náttúruverndar á ferðamannasvæðum, ferðamannastöðum og ferðamannaleiðum í landinu. Til grundvallar skal leggja vernd náttúru og viðmið um sjálfbæra nýtingu og 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. Áður en áætlunin samkvæmt ákvæði þessu er unnin leggur ráðherra í samráði við þann ráðherra er fer með ferðamál fram stefnu sína um **vernd náttúru vegna uppbyggingu innviða fyrir ferðamenn** til stýrihóps sem skilgreindur er í 5. gr. frumvarpsins.

Umhverfisstofnun telur að æskilegt hefði verið að stefna sú er nefnd er í 3. grein um **vernd náttúru vegna uppbyggingu innviða fyrir ferðamenn** hefði verið útfærð áður en frumvarpið sem hér er til umsagnar var sett fram og frumvarpið hefði því átt að endurspegla þá stefnu sem stefnumarkandi áætlanir eiga að byggja á. Ekki kemur fram í frumvarpinu á hverju stefnan kemur til með að byggja eða hvaða viðmið verði notuð til að móta slíka stefnu. Umhverfisstofnun bendir á að stofnunin hefur undanfarin ár gefið út skýrslur þar sem fram koma upplýsingar um ástand friðlýstra svæða á Íslandi. Friðlýst svæði á Íslandi eru 114 talsins og er þau að finna í öllum landshlutum. Umhverfisstofnun fer með umsjón og rekstur meirihluta þessara svæða í samstarfi við landeigendur, sveitarfélög og aðra aðila auk þess sem stofnunin fer með stjórnsýslu friðlýstra svæða og gefur út leyfi til framkvæmda á friðlýstum svæðum. Á hverju ári gefur stofnunin út yfirlit yfir ástand friðlýstra svæða og er stór hluti þeirra, svæði sem geta flokkast sem ferðamannastaðir og mörg þeirra mjög vinsælir ferðamannastaðir eins og Dyrhólaey, Gullfoss, Hornstrandir, Friðland að Fjallabaki, Ingólfshöfði, Skógafoss, Þjóðgarðurinn Snæfellsjökull, Dimmuborgir, Hverfjall, Skútustaðagígar, verndarsvæði Mývatns og Laxár og svo mætti lengi telja. Að auki hefur stofnunin gefið út fyrrnefndan 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 eigi við gerð stefnu og síðar í áætlanagerð um uppbyggingu innviða fyrir ferðamenn. Einnig hefur stofnunin nýtt sér þolmarkagreiningar til að hafa til hliðsjónar þegar teknar eru ákvarðanir um uppbyggingu. Umhverfisstofnun telur unnt að styðjast við þessa aðferðarfræði víðar en á friðlýstum svæðum. Þetta er mikilvægt þar sem með frumvarpinu er stefnt að útteilingu fjármuna í þágu náttúruverndar. Þarf því að vera ljóst með hvaða hætti áhætta og álag á náttúru er metin. Að styðjast við aðferðarfræði sem mótuð hefur verið og reynst með ágætum við forgangsroðun ákvarðana stuðlar að því að þau markmið sem að er stefnt, náist. Gegnsæi er jafnframt gríðarlega mikilvægt við slíka ákvarðanatöku til að skapa traust.

Í 5. gr. frumvarpsins segir að ráðherra muni skipa til þriggja ára í senn þriggja manna stýrihóp sem hefur umsjón með gerð tillagna að stefnumarkandi áætlun til tólf ára og þriggja ára verkefnaáætlun. Umhverfisstofnun telur mikilvægt að stofnunin eigi fulltrúa í stýrihóp sem falið er að undirbúa og

semja tillögu að áætlun um uppbyggingu innviða á ferðamannastöðum. Umhverfisstofnun hefur skyldum að gegna gagnvart náttúru landsins alls og hefur starfsmenn út um allt land sem hafa mikla þekkingu á náttúruvernd, uppbyggingu ferðamannasvæða og bein samskipti í héraði.

Umhverfisstofnun hefur jafnframt það hlutverk samkvæmt lögum um náttúruvernd að hafa umsjón með og reka friðlýst svæði á Íslandi. Með friðlýsingu þessara svæða hafa stjórnvöld skuldbundið sig að taka svæði frá fyrir komandi kynslóðir til varðveislu þeirrar náttúru- og menningarminja sem þar er að finna. Ljóst er að þessi svæði eru mörg undir miklu álagi vegna ágangs ferðamanna og því brýnt að þeim svæðum sé sinnt sem skyldi. Þær áætlanir sem hér um ræðir eiga að taka til verndaraðgerða, öryggismála, uppbyggingar og viðhalds innviða fyrir ferðamenn í þágu náttúruverndar.

Umhverfisstofnun bendir á að stofnunin fer með framkvæmd stjórnsýslu náttúruverndarmála. Í því felst m.a. umsjón, rekstur og eftirlit með yfir 100 náttúruverndarsvæðum, undirbúningur að friðlýsingu svæða, umsjón með gerð verndaráætlana, skráning náttúruminja, mat á verndargildi, fræðsla um náttúruvernd, landvarsla o.s.frv. Umhverfisstofnun bendir á að stofnunin býr yfir mikilli sérþekkingu þegar kemur að verndaraðgerðum í náttúru Íslands enda hefur stofnunin sinnt því starfi í tugi ára. Reynsla og þekking stofnunarinnar hvað varðar gerð verndaráætlana, uppbyggingu og lagfæringar göngustígakerfa og það sem hér er áður nefnt, getur að mati stofnunarinnar nýst vel einnig á svæðum sem ekki eru friðlýst.

Í 8. grein frumvarpsins kemur fram að ferðamannastaðir, ferðamannasvæði og ferðamannaleiðir sem njóta greiðslupátttöku úr ríkissjóði með aðild að áætlununum skuli vera opin gjaldfrjálsri umferð almennings. Að sama skapi telur Umhverfisstofnun að setja eigi skýrar reglur um gjaldtöku inn á einkaland sem ekki býður upp á neina aðstöðu eða þjónustu.

Umhverfisstofnun telur mikilvægt að betri tengsl séu við heimamenn um forgangsröðun verkefna á þeirra svæði hafandi í huga að eitt að meginmarkmiðunum sé að ná sátt um forgangsröðun framkvæmda til lengri tíma.

Virðingarfyllst

Aðalbjörg Birna Guttormsdóttir

Aðalbjörg Birna Guttormsdóttir

Teymisstjóri

Kristín L. Arnadóttir
Kristín L. Arnadóttir
Forstjóri