

Umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis
Kristjana Benediktsdóttir
skjalavörður
skrifstofu Alþingis, nefndasviði
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík
nefndasvid@althingi.is

Reykjavík 23. febrúar 2015
Tilvísun: UST201502-444/rb

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

Umhverfisstofnun vísar til erindis nefndasviðs Alþingis (umhverfis- og samgöngunefndar), dags. 9. febrúar 2015, þar sem óskað er eftir umsögn stofnunarinnar um frumvarp til laga um landsáætlun um uppbyggingu innviða fyrir ferðamenn í þágu náttúruverndar, sbr. þingskjal 649 – 427. mál á 144. löggjafarþingi 2014-2015. Umhverfisstofnun hefur áður veitt umsögn um málið þegar það var til meðferðar innan umhverfis- og auðlindaráðuneytis.

Umhverfisstofnun fagnar því markmiði stjórnvalda að móta stefnu, samræma og forgangsraða tillögum um uppbyggingu og viðhald innviða fyrir ferðamenn í þágu náttúruverndar og gera áætlanir til lengri tíma hvað varðar verndarráðstafanir til að tryggja að verndargildi svæða verði ekki skert, og uppbyggingu innviða á ferðamannastöðum á sjálfbæran hátt.

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

Í 1. gr. frumvarpsins telur Umhverfisstofnun að koma ætti fram hugtakið „sjálfbær ferðaþjónusta“ sem svo yrði skilgreint í seinni greinum. UNESCO hefur skilgreint sjálfbæra ferðaþjónustu á eftirfarandi hátt:

“sustainable tourism respects both local people and the traveller, cultural heritage and the environment“.

Umhverfisstofnun bendir á að bæði UNESCO og Alþjóðanáttúruverndarsamtökin IUCN hafa gefið út aðferðafræði og leiðbeiningar ásamt svokölluðum „toolkit“ hvað varðar skipulag og uppbyggingu sjálfbærs ferðamannaiðnaðar sem hægt væri að styðjast við¹.

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 íslenskri náttúru fallið þar undir.

¹ <http://unescost.cc.demo.faelix.net/how-use-guide>
http://cmsdata.iucn.org/downloads/sustainable_tourism_and_natural_world_heritage_report.pdf

Umhverfisstofnun bendir á að aðdráttarafl svæða getur í mjög mörgum tilfellum verið það sama og verndargildi en hugtakið verndargildi kemur fyrir í lögum um náttúruvernd. Umhverfisstofnun telur mjög mikilvægt að skilgreiningar verði meira afmarkaðar og að það liggi 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 gæti verið 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 friðlýst svæði eins og Surtsey og Eldey og fleiri svæði sem eiga að fá að vera ósnortin og þróast eftir eigin lögmálum. Einnig er það stefna stjórnvalda að vernda víðerni og halda í þau ósnortnu svæði á miðhálandi Íslands sem eftir eru. Umhverfisstofnun leggur til að í 2. grein komi fram nánari útlistun 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 listað upp í uppfærða töflu gildissvið frumvarpsins sem má einnig hafa til hliðsjónar við gerð reglugerðar.

Í umsjón ríkisins	Í umsjón sveitarfélaga	Í umsjón einkaaðila
Friðlönd*	Fólkvangar	Friðlýst svæði í umsjón einkaaðila með umsjónarsamningi
Þjóðgarðar	Önnur friðlýst svæði í umsjón sveitarfélaga með umsjónarsamningi	Svæði í eigu einkaaðila*
Náttúruvætti*	Svæði á náttúruminjaskrá.	Aðrar ferðamannastaðir
Búsvæði*	Ferðamannastaðir sem njóta ekki verndun	
Svæði á náttúruverndaráætlun*	Svæði sem falla í 37. gr náttúruverndarlaganna*	
Minjasvæði	Hverfisvernd	
Skógræktar- og landgræðslusvæði	Skilgreindir landnotkunarflokkar í skipulagi (AF)	
Önnur svæði sem njóta verndar		
Svæði sem falla í 37. gr náttúruverndarlaganna*		
(* fyrir utan þau viðkæmu svæði sem ekki ættu að teljast vera ferðamannastaðir)		

Í 2. gr. er hugtakið „innviðir“ skilgreint og þær aðgerðir sem fara þarf í vegna uppbyggingar og viðhalds í þágu náttúru á ferðamannastöðum eru listaðir. „Varsla“ er þar mikilvæg atriði til að tryggja verndun og stuðla að viðhaldi og rekstri ferðamannastaða.

Að mati stofnunarinnar mætti svo útfæra þessar aðgerðir enn frekar í reglugerð og tryggja að innviðir verði byggðir upp í anda sjálfbærrar ferðamennsku, falli vel í náttúrunni og að landvörslu verði sinnt með starfsmönnum sem hafa til þess viðeigandi menntun t.d. landvarðaréttindi.

Umhverfisstofnun telur mikilvægt að viðhald núverandi innviða sem eru í umsjón og rekstri ríkisstofnanna, sveitarfélaga og einkaaðila komi frammar í forgangs röðun framkvæmda en uppbygging

nýrra innviða enda ljóst að ekki hefur verið veitt nægjanlegu fjármagni til málaflokksins í gegnum árin og víða kominn tími á verulegt viðhald.

Umhverfisstofnun hefur tekið saman og uppfært 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 forgangs röðun.

Viðhald núverandi innviða (Fremst í forgangs röðun, á undan 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 á ferðamannastöðum
Landvarsla á náttúruverndarsvæðum.
Landvarsla á miðhálandi og fl. svæðum.
Snjómokstur og almenn vetrarþjónusta á göngustígum.
Öryggisáætlanir.
Aðrar mikilvægar ráðstafanir til að vernda aðdráttarafl ferðamannastaða
Endurheimt landslags með að raka yfir hjólför vegna utanvegaaksturs.
Ýmis aðgerðir til að koma í veg fyrir utanvegaakstur.
Verndun líffræðilegrar fjölbreytni með að draga úr dreifingu ágengra tegunda plantna.
Endurheimt votlendis.
Aðgerðir til að minnka álag ferðamanna á hraunhella.
Nýjar framkvæmdir í þágu náttúruverndar á ferðamannastöðum
Göngustígar sem falla vel að umhverfi.
Salernishús sem hlífa náttúru Íslands við sóðaskap.
Fræðslusýningar sem stýra ferðamönnum og hafa fræðslugildi.
Upplýsingamiðstöðvar.
Úrbætur á fráveitu vegna álags ferðamanna.

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 aðferðafræði 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. Því er mikilvægt að verja viðeigandi fjármagni til að gera nauðsynlegar rannsóknir, álagsgreiningar og verndar- og aðgerðaráætlanir svo að þessar upplýsingar liggi fyrir og verðir til grunvallar í forgangs röðuninni.

Í 3. grein frumvarps til laga er farið yfir gerð stefnumarkandi áætlunar til tólf ára. Til grundvallar er lögð vernd náttúru og viðmið um sjálfbæra nýtingu og skilgreind sú stefna í uppbyggingu og viðhaldi sem unnið verður eftir á gildistíma áætlunarinnar. Umhverfisstofnun fagnar því að í þessari grein sé gerð

einhverskonar stefnumarkandi skilgreining á áætlun þó enn þurfi að tilgreina nánar ferðamannastaði, ferðamannasvæði og ferðamannaleiðir með nákvæmum skýringum og jafnvel hnitsetningu.

Umhverfisstofnun hefur áður bent á að stofnunin 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 geta flokkast sem ferðamannastaðir og mörg þeirra mjög vinsælir ferðamannastaðir. 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 aðferðafræði 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 aðferðafræði víðar en á friðlýstum svæðum. Þetta er mikilvægt þar sem með frumvarpinu er stefnt að útdeilingu fjármuna í þágu náttúruverndar. Þarf því að vera ljóst með hvaða hætti áhætta og álag á náttúru er metin. Að styðjast við aðferðafræði sem mótuð hefur verið og reynst með ágætum við forgangsröðun 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 6. gr. frumvarpsins um verklag og samráð, telur Umhverfisstofnun sig geta komið til aðstoðar verkefnisstjórnar þar sem stofnunin hefur nú þegar það hlutverk samkvæmt lögum um náttúruvernd að fara með umsjón og rekstur friðlýstra svæða á Íslandi og vinnur þannig í samráði við sveitarfélög, landeigandur, aðrar stofnanir og einnig hagsmunaraðila sem stunda rekstur innan friðlýstra svæða. Stofnunin telur sig búa yfir mikilli sérþekkingu og reynslu þegar kemur að verndaraðgerðum í náttúru Íslands og þessi þekking getur nýst verkefnisstjórn að gera áætlanir sem hér um ræðir og eiga að taka til verndaraðgerða, öryggismála, uppbyggingar og viðhalds innviða fyrir ferðamenn í þágu náttúruverndar. Umhverfisstofnun bendir á að stofnunin fer einnig með framkvæmd stjórnarsýslu náttúruverndarmála. Umhverfisstofnun er með reynslu og þekkingu hvað varðar gerð verndaráætlana, uppbyggingu og viðhald innviða og það ásamt öðru 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 greiðsluþátttöku úr ríkissjóði með aðild að áætlununum skuli vera opin gjaldfrjálsri umferð almennings eftir því sem nánar er kveðið á um í lögum og reglugerðum. Umhverfisstofnun telur að réttmætt sé að heimila umsjónaraðila og landeiganda að taka gjald fyrir veitta þjónustu, sem er í samræmi við reglur almannaréttar. Umhverfisstofnun vekur athygli á að ákvæði innviðafrumvarpsins eru ekki öll í samræmi við ákvæði frumvarps um náttúrupassa sem nú er einnig fyrir Alþingi. Í náttúrupassafrumvarpinu er vísað til skilgreiningar í innviðafrumvarpinu um hvað skuli teljast vera ferðamannastaður. Í 8. gr. innviðafrumvarpsins segir að ferðamannastaðir, -leiðir og -svæði 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. Ekki verður séð að ákvæði þetta í innviðafrumvarpinu geti farið saman við náttúrupassafrumvarpið, sem einmitt leiðir til gjaldráttöku fyrir veru á ferðamannastöðum. Það er því gríðarlega mikilvægt að mati Umhverfisstofnunar að þessi tvö frumvörp sem eru fyrir þinginu á sama tíma þ.e. innviðafrumvarp og náttúrupassafrumvarp, séu samræmd sín á milli og að þau séu einnig í samræmi við önnur lög sem sett hafa verið um slík málefni t.d. lög um náttúruvernd.

Kristín L. Árnadóttir

Forstjóri

Aðalbjörg Birna Guttormsdóttir

Teymisstjóri