



## SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Alþingi  
b.t. umhverfis- og samgöngunefndar  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík

Reykjavík 7. október 2015

1409017SA GB  
Málalykill: 400

### **Efni: Umsögn um frv. um landsáætlun um uppbyggingu innviða, 133. mál**

Vísað er til tölvupósts frá nefndasviði Alþingis, dags. 27. september, þar sem gefinn er kostur á að veita umsögn um ofangreint frumvarp.

#### **Stefnumörkun sambandsins í málefnum ferðapjónustu**

Sambandið veitti áður umsögn um sama mál á 144. löggjafarþingi og vísast til þeirrar umsagnar eftir því sem við á. Í þeirri umsögn segir m.a. um stefnumörkun sambandsins varðandi uppbyggingu ferðapjónustu:

„Sambandið fagnar framlagningu þessa frumvarps, sem samræmist ágætlega stefnumörkun sambandsins sem samþykkt var á síðasta ári. Þar er lögð áhersla á að ríki, sveitarfélög, landeigendur og ferðapjónustan vinni saman að því að draga úr neikvæðum áhrifum af aukinni umferð ferðamanna á viðkvæma staði í íslenskri náttúru. Áhersla verði lögð á nauðsynlega uppbyggingu á ferðamannastöðum og að umferð ferðamanna verði beint á landsvæði sem þola aukna umferð. Jafnframt verði lögð áhersla á að vegum og öðrum innviðum verði viðhaldið til að þeir þoli þá auknu umferð sem leiðir af fjölgun ferðamanna.

Ástæða er til þess að undirstrika að ekki er nægilegt að íslensk stjórnvöld hugi eingöngu að uppbyggingu ferðamannastaða heldur þarf jafnhliða að vinna að því að bæta ástand vega og annarra innviða þannig að þeir þoli þá auknu umferð sem leiðir af fjölgun ferðamanna. Þetta atriði er ekki til umfjöllunar í því frumvarpi sem hér er til umsagnar en það gefur auga leið að ekki er nægilegt að huga að ástandi ferðamannastaða og öryggi í grennd við þá ef vegir sem að þeim liggja eru ekki í viðunandi ástandi. Með aukinni áherslu á að markaðssetja Ísland sem ferðamannastað árið um kring er mikilvægt að hugað verði enn frekar að vestrarþjónustu að vinsælum ferðamannastöðum, merkingum vega og öðrum öryggisþáttum sem skipta máli ef Ísland á að viðhalda ímynd sinni sem öruggt ferðamannaland.“

Í stefnumörkun sambandsins er einnig fjallað um fjármögnun uppbyggingar og lögð áhersla á að lækka eða fella úr gildi kröfu um 50% eigið framlag framkvæmdaraðila. Þá taki verklag við styrkveitingar mið af því að fjármögnun stærri uppbyggingarverkefna þarf að byggja á áætlun sem tekur til nokkurra ára í senn.



Sérstök ástæða er til þess að fagna því að í frumvarpi því sem hér er til umsagnar er ekki gert ráð fyrir því að áfram verði gerð krafa um mótframlag vegna framkvæmda á ferðamannastöðum sem eru í eign eða umsjá sveitarfélaga. Einnig verður að telja að frumvarpinu sé ætlað að festa í sessi þá langtímahugsun við uppbyggingu ferðamannastaða sem sárlega hefur skort til þessa. Á meðan fjárheimildir Framkvæmdasjóðs ferðamannastaða hafa ráðist frá ári til árs, og sveiflast mjög mikið milli ára, hefur ekki verið hægt að gefa framkvæmdaraðilum fyrirheit um styrki til lengri tíma en eins árs í senn. Augljóst er að slíkt fyrirkomulag stendur vandaðri áætlanagerð fyrir þrífum og er því fagnaðarefni að stefnt er að því að taka upp vandaðra verklag.

Loks segir í stefnumörkuninni að sambandið skuli beita sér fyrir því að í opinberri stefnumótun um ferðaþjónustu og uppbyggingu innviða í samgöngumálum verði horft til þess að fjölga komum og brottförum erlendra ferðamanna á öðrum stöðum en SV-horninu. Að áliti sambandsins getur þessi áhersla stuðlað að því að dreifa straumi ferðamanna mun betur um landið og er ljóst að sveitarfélög á landsbyggðinni telja stjórnvöld hér á landi ekki leggja nægilega áherslu á að efla alþjóðaflug á fleiri staði en til Keflavíkur, þótt vísbendingar séu um að breytingar séu í vændum hvað það varðar. Miðað við áframhaldandi fjölgun ferðamanna til landsins hljóta bæði stjórnvöld og flugfélög að þurfa að gefa þessu atriði frekari gaum á næstu árum.

### **Staða ferðamannastaða í eigu og umsjá sveitarfélaga**

Eins og alkunna er hafa tekjur sveitarfélaga ekki aukist mikið vegna fjölgunar ferðamanna til landsins, öfugt við tekjur ríkisins, en með nýlegum breytingum á lögum um virðisaukaskatt er fyrirséð að tekjuaukning ríkisins verði enn meiri á næstu árum. Jákvætt er að hluta þeirra tekna verði varið til að varðveita og byggja upp ferðamannastaði auk þess sem ríkisstjórnin hefur einnig tilkynnt að auknu fé verði varið til viðhalds á vegum á þessu ári.

Í aðkomu sinni að undirbúningi lagafrumvarpa um náttúrupassa og landsáætlun hefur sambandið haldið því á lofti að sveitarfélögin telja það mjög íþyngjandi að þurfa að reiða fram 50% mótframlag vegna uppbyggingar á ferðamannastöðum. Í umsögnum sambandsins var því farið mjög jákvæðum orðum um þá afstöðu sem fram kom í báðum frumvörpum, að framvegis myndu hvorki ríki né sveitarfélög standa frammi fyrir slíkum kröfum heldur yrði full fjármögnun tryggð.

Það voru mikil vonbrigði að í aukaúthlutun til uppbyggingar á ferðamannastöðum, sem ríkisstjórnin tilkynnti í maí á þessu ári var ekki að finna tillögur um framkvæmdir á ferðamannastöðum í eigu eða umsjá sveitarfélaga. Var þar um að ræða stefnubreytingu frá árinu 2014, þegar sveitarfélög fengu úthlutað ríflega helmingi af 385 m.kr. aukaúthlutun. Af þessu tilefni var samþykkt svohljóðandi bókun á fundi stjórnar sambandsins 29. maí 2015:

*Stjórn Sambands íslenskra sveitarfélaga lýsir vonbrigðum með þá ákvörðun ríkisstjórnarinnar, sem tilkynnt var 26. maí sl., að sérstök 850 m.kr. fjárveiting á árinu 2015 til brýnna uppbyggingar- og verndaraðgerða á ferðamannastöðum skuli vera einskorðuð við*



*ferðamannastaði í eigu eða umsjón ríkisins. Í sambærilegri úthlutun á árinu 2014 var haft náð samráð við sambandið um framkvæmd úthlutunar og var niðurstaðan sú að af 385 m.kr. úthlutun rann rúmur helmingur til ferðamannastaða í eigu eða umsjón sveitarfélaga.*

*Stjórnin felur formanni og framkvæmdastjóra sambandsins að óska eftir fundi með ráðherra ferðamála, þar sem kallað verði eftir skýringum á þessu breytta verklagi. Jafnframt verði ræddar leiðir til þess að tryggja áframhaldandi uppbyggingar- og verndaraðgerðir á ferðamannastöðum í eigu eða umsjón sveitarfélaga, sem verða ekki síður fyrir álagi en þeir ferðamannastaðir sem ríkið ber ábyrgð á. Tekjuaukning sveitarfélaga af fjölgun ferðamanna er hins vegar hlutfallslega mjög lítil í samanburði við tekjuaukningu ríkisins af stórauðnum umsvifum í ferðaþjónustu á síðustu árum.*

*Af hálfu stjórnarinnar er lögð áhersla á að horft verði heildstætt og til nokkurra ára í senn á þörf fyrir framkvæmdir á ferðamannastöðum. Eðlilegt er að allir ferðamannastaðir í eigu eða umsjón opinberra aðila njóti jafnræðis við ákvarðanir um úthlutun skattfjár, í stað þess að sveitarfélögin þurfi að leggja fram 50% mótframlag vegna framkvæmda á ferðamannastöðum í þeirra umsjón. Aðeins með því móti er hægt að tryggja að fjölgun ferðamanna til landsins valdi ekki tjóni á mikilvægum ferðamannastöðum.*

Af sama tilefni samþykktu stjórnir Reykjanesjarðvangs (Geopark) og Atvinnuþróunarfélagsins Heklungar ályktun sem hljóðar svo:

*Stjórn Reykjanes jarðvangs fagnar auknum framlögum til uppbyggingar ferðamannastaða á Íslandi. Stjórnin gerir hins vegar athugasemd við að aðeins sé úthlutað til ferðamannastaða í eigu og umsjón ríkisins. Sérstaka athygli vekur að engin framlög eru til verkefna á Reykjanesi en Reykjaneskagi er þriðji fjölsóttasti landshlutinn af ferðamönnum. Reykjanesfólkvangur er á rauðum lista Umhverfisstofnunar og landssvæðið að mestu í eigu ríkisins. Verkefni þaðan ættu því að uppfylla allar forsendur sem settar voru fyrir úthlutuninni. Stjórn Reykjanes jarðvangs ályktar að mistök hljóti að hafa átt sér stað við úthlutunina sem verði leiðrétt strax. Stjórnin skorar jafnframt á ráðherra ferðamála að bæta úr þessu þegar í stað og býður fram aðstoð sína.*

Að áliti sambandsins undirstrika þessar athugasemdir mikilvægi þess að ríki og sveitarfélög sitji við sama borð við úthlutun fjármuna til ferðamannastaða. Engin leiðrétting hefur þó verið gerð á grundvelli ofangreindra athugasemda sveitarfélaga en fulltrúar sambandsins og Reykjanes jarðvangs áttu málefnalega umræðu um málið við ráðherra ferðamála í júlí sl. þar sem gerð var nánari grein fyrir athugasemdum sveitarfélaga. Var þar áréttað að sveitarfélögin teldu það ekki vera æskilega þróun að ríkið hugsaði eingöngu



um uppbyggingu á „sínum svæðum“. Þýðingarmiklir ferðamannastaðir væru mun víðar en innan þjóðgarða og friðlýstra svæða. Tekjur ríkisins hafi aukist mikið vegna fjölgunar ferðamanna og það sé einungis sanngjarnt að hluti þeirra fjármuna renni til uppbyggingar sem feli í sér heildarsýn fyrir einstök svæði. Kostnaður við skipulag og hönnun ferðamannastaða geti verið mikill og aðkoma ríkisins sé nauðsynleg til að mæta álagi vegna fjölgunar ferðamanna.

Sambandið væntir breytinga um þetta atriði sem fyrst og óskar eftir stuðningi umhverfis- og samgöngunefndar við sanngjarnar óskir sveitarfélaga um breytingar.

### **Breytingar sem gerðar hafa verið á frumvarpinu**

Fáeinir breytingar hafa verið gerðar á frumvarpinu á grundvelli nefndarálits umhverfis- og samgöngunefndar Alþingis sl. vor.

Mestu munar um að brugðist hefur verið við ábendingum í umsögnum sambandsins og fleiri aðila um verkefnisstjórn sem hefur umsjón með gerð tillögu að stefnumarkandi landsáætlun og þriggja ára verkefnaáætlun. Að áliti sambandsins var tillaga í fyrra frumvarpi um mjög fjölmenna verkefnisstjórn óraunhæf.

Í 5. gr. frumvarps sem nú liggur fyrir til umsagnar er gert ráð fyrir að í verkefnisstjórn verði sex menn og þar af verði einn tilnefndur af Sambandi íslenskra sveitarfélaga. Sambandið telur þó þörf á að skoða skipan verkefnisstjórnarinnar betur. Sérstaklega skal bent á að það ætti að vera fyllilega nægilegt að forsætisráðuneytið, sem fer bæði með þjóðlendumál og menningarminjamál, tilnefni einn fulltrúa. Mögulega ætti þess í stað innanríkisráðuneytið, sem fer með samgöngumál, að tilnefna einn fulltrúa.

Áréttuð er athugasemd í umsögn sambandsins um sama mál á 144. löggjafarþingi, við að ekki er gert ráð fyrir því að ríkissjóður greiði kostnað við störf verkefnisstjórnar. Þannig er í umsögn fjármálaráðuneytisins eingöngu gert ráð fyrir kostnaði við ráðningu verkefnisstjóra og mögulega vegna þóknunar til formanns verkefnisstjórnar. Að áliti sambandsins verður m.a. að vera tryggt að sambandið beri ekki kostnað af þátttöku í verkefnisstjórninni, þ.á m. ferðakostnað. Einnig telur sambandið líklegt að vinnan útheimti mikið vinnuframlag allra sem sitja í verkefnisstjórn og af þeirri ástæðu ætti að greiða öllum fulltrúum í henni þóknun.

Í frumvarpinu er lagt til, í samræmi við álit umhverfis- og samgöngunefndar á 144. löggjafarþingi, að eingöngu tillaga að landsáætlun um uppbyggingu innviða fái þinglega meðferð en að þriggja ára verkefnaáætlun þurfi samþykki ráðherra, að undangengnu samráðs- og kynningarferli og kynningu fyrir umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis. Sambandið gerir ekki athugasemd við þessa breytingu.

Ástæða þykir til þess að gera athugasemd við breytt heiti frumvarpsins, sem áður nefndist frumvarp til laga um landsáætlun um uppbyggingu innviða fyrir ferðamenn til verndar náttúru og menningarsögulegum minjum. Í heiti þess frumvarps sem nú liggur fyrir er búið að fella brott orðin „fyrir ferðamenn“.



Ekki er að sjá að í skýringum með frumvarpinu komi fram ástæða fyrir þessari breytingu. Að áliti sambandsins var heiti frumvarps vissulega langt og óþjálmt en það breytir þó ekki því að þær áætlanir sem ætlunin er að vinna á grundvelli þessarar lagasetningar snúa ekki síst að því að treysta innviði til þess að efla ferðapjónustu með því að bæta aðgengi að ferðamannastöðum en vinna jafnframt gegn neikvæðum áhrifum af fjölgun ferðamanna. Í þeim aðgerðum er að sjálfsögðu einnig lögð þung áhersla á að vernda náttúru og menningarminjar fyrir umferð ferðamanna. Heiti frumvarpsins endurspeglar ekki þetta tvíþætta markmið lagasetningarinnar.

### **Gerð landsáætlunar**

Í 8. gr. er gert ráð fyrir þeirri málsmeðferð við undirbúning landsáætlunar og þriggja ára verkefnaáætlunar að sveitarfélög eða landshlutasamtök þeirra geri tillögur til verkefnisstjórnar um ferðamannaleiðir, ferðamannastaði og ferðamannasvæði sem þau kjósa að falli undir áætlanirnar, liggja innan marka sveitarfélaga og eru ekki í „eigu hins opinbera“. Í skýringum við greinina er m.a. bent á að landshlutasamtök sveitarfélaga hafi unnið stefnumótunarvinnu um uppbyggingu ferðapjónustu í tengslum við sóknaráætlanir landshluta og sé ekkert því til fyrirstöðu að sveitarfélög beini þessari vinnu í slíkan farveg.

Sambandið vill ítreka athugasemd við þetta verklag, sem fram kemur í umsögn þess um sama mál á 144. löggjafarþingi, að slík áætlanagerð sem unnin væri á vettvangi landshlutasamtaka, ef sveitarfélögin kjósa svo, myndi aldrei taka eingöngu til lands í einkaeigu. Þvert á móti væri heppilegast og eðlilegast að í slíkri vinnu væri unnin heildstæð stefnumörkun um uppbyggingu í viðkomandi landshluta, þar sem leitast væri við að forgangsraða framkvæmdum á viðkomandi svæði óháð því hvort land er í eigu og umsjá sveitarfélags eða einkaaðila. Best væri að slík stefnumörkun næði einnig til friðlýstra svæða og þjóðgarða í viðkomandi landshluta. Niðurstaða úr slíkri stefnumörkun myndi almennt vera mun trúverðugri og líklegri til að komast til framkvæmda heldur en áætlanir sem unnar eru einangrað af einstökum sveitarfélögum og eingöngu um ferðamannastaði á landi í einkaeigu.

Hvað varðar gerð landsáætlunar vill sambandið að öðru leyti undirstrika mikilvægi þess að lögð verði áhersla á að úthluta fjármunum til nauðsynlegs undirbúnings fyrir framkvæmdir, hvort sem um er að ræða skipulag eða hönnun framkvæmda, en að áliti sambandsins er litið svo á að þessi sjónarmið endurspeglist ágætlega í 2. mgr. 3. gr. frv. og skýringum við þá grein en á bls. 12 í skýringum segir m.a.: „Áætlunin tekur að auki til undirbúnings framkvæmda, og er þá einkum átt við kostnað við nauðsynlegt deiliskipulag [...], hönnun og aðra grunnvinnu fyrir framkvæmdir á áætluninni.“

Einnig leggur sambandið áherslu á að sveitarfélögin geti sótt um fjármagn til viðhaldsverkefna á grundvelli landsáætlunar og þriggja ára verkefnaáætlunar enda mun viðhaldskostnaður án efa verða íþyngjandi fyrir mörg sveitarfélög.



## **Fjármögnun til uppkaupa**

Gert er ráð fyrir því að ferðamannastaðir sem eru ekki í eigu opinberra aðila geti orðið aðilar að landsáætlun, sbr. 8. gr. Skulu þeir þá hlíta skilyrðum um að vera opnir fyrir gjaldfrjálsri umferð almennings, þótt heimilt verði að taka gjald fyrir þjónustu sem veitt er, sbr. 9. gr.

Ljóst er að einn helsti dragbíturinn á nauðsynlegar uppbyggingar- og verndunaraðgerðir á fjölförnum ferðamannastöðum er að ekki næst samkomulag við landeigendur um skipulag og framkvæmdir. Ekki er tilefni til að reikna með því að samþykkt frumvarpsins muni leysa erfiðustu mál af þeim toga.

Á engan hátt skal gert lítið úr réttindum landeigenda til þess að stjórna umferð og framkvæmdum á sínum eignarlöndum. Framhjá hinu verður þó ekki heldur lítið að algengt er að jarðir séu í eigu mjög margra einstaklinga og gengur iðulega illa að ná samkomulagi í eigendahópum um hvernig haga skuli skipulagi og eftir atvikum uppbyggingu eða verndunaraðgerðum á þeim ferðamannastöðum sem eru á þeirra landi. Í einhverjum tilvikum geta almannahagsmunir kallað á það að ríkið stígi inn í slík vandamál með uppkaupum á landi.

Að áliti sambandsins er tilefni til þess að skoða alvarlega hvort tillögur um uppkaup á landi, ásamt tillögum um fjármögnun þeirra, eigi að vera hluti af landsáætlun og þriggja ára verkefnaáætlun, til þess að skapa betri sátt um verndun og uppbyggingu einstakra ferðamannastaða þar sem við á.

## **Athugasemdir við einstakar greinar**

Í 2. mgr. 5. gr. segir að verkefnisstjórn skuli við undirbúning tillögugerðar afla tillagna og leita eftir faglegrri aðstoð „hjá þeim opinberu stofnunum“ sem hafa umsjón með ferðamannaleiðum, ferðamannastöðum og ferðamannasvæðum sem eiga aðild að áætlunum. Að áliti sambandsins þarf að skerpa á orðalagi greinarinnar, þannig að ljóst sé að einnig verði kallað eftir tillögum frá sveitarfélögum. Rétt þykir að taka fram að þessar tillögur geta bæði snúið að nýrri uppbyggingu og viðhaldsverkefnum, enda er ljóst að til lengri tíma lítið geta viðhaldsverkefni á ferðamannastöðum orðið íþyngjandi fyrir sveitarfélög, ekki síður en ríkisstofnanir.

Í 6. gr. er ný grein, um ráðgjafarnefnd um stefnumarkandi landsáætlun til tólf ára. Gert er ráð fyrir því að Samband íslenskra sveitarfélaga tilnefni einn fulltrúa, ásamt fjölda annarra stofnana og samtaka. Sambandið myndi vilja sjá aðkomu landshlutasamtaka sveitarfélaga að því samráði sem þarna mun eiga sér stað. Ef ekki er vilji til breytinga á frumvarpinu hvað það varðar leggur sambandið áherslu á að við vinnslu landsáætlunarinnar verði lögð veruleg áhersla á að leita eftir sjónarmiðum landshlutasamtakanna um áherslur á þeirra starfssvæði, í samræmi við lögbundið hlutverk þeirra í 8. gr. Að áliti sambandsins má jafnframt reikna með því að veruleg tenging verði á milli landsáætlunarinnar og sóknaráætlana fyrir einstaka landshluta, sem einnig kallar á markvisst samráð við landshlutasamtökin.



Í 8. gr. leggur sambandið áherslu á að í 1. málslíð verði orðalagi breytt. Í stað orðanna „í eigu hins opinbera“ komi: í eigu eða umsjá opinberra aðila. Sama athugasemd er gerð við orðalag í niðurlagi 8. gr., þar er lagt til að orðin „ekki í eigu hins opinbera“ verði: ekki í eigu eða umsjá opinberra aðila. Tillagan er í samræmi við ákvæði frumvarps um náttúrupassa, sem lagt var fram á 144. löggjafarþingi en náði ekki fram að ganga. Með þessu móti ætti að vera betur tryggt að allir ferðamannastaðir sem eru í eigu eða umsjá ríkis og sveitarfélaga njóti jafnræðis við gerð landsáætlunar og fjármögnun á grundvelli þriggja ára verkefnaáætlunar. Til frekari stuðnings við þessa ábendingu má taka dæmi um umsjón og eignarhald fjölfarinna ferðamannasvæða á Reykjanesi:

Umsjón með ferðamannastöðum á Reykjanesi er í meginatriðum á hendi tveggja aðila. Annars vegar Reykjanesfólkvangs sem hafi verið starfandi frá 1975 á grundvelli náttúruverndarlaga. Aðilar að honum eru sveitarfélög á Suðurnesjum og höfuðborgarsvæðinu, undir forystu Reykjavíkurborgar. Umhverfisstofnun á þar mann í stjórn. Á starfssvæði Reykjanesfólkvangs er að finna rauðlistasvæði og er stærstur hluti svæðisins í eigu ríkisins, þó það sé í umsjón fólkvangsins og þar af leiðandi sveitarfélaga. Á vegum Umhverfisstofnunar hafa verið gerðar tillögur um aðgerðir innan fólkvangsins, m.a. til að hindra utanvegaakstur, en stofnunin hefur hins vegar almennt ekki sótt um styrki til að fjármagna þau verkefni. Hinn uppbyggingaraðili ferðamannastaða á Reykjanesi er Reykjanes Geopark sem stofnaður var af sveitarfélögum á Suðurnesjum og aðilum í ferðaþjónustu á svæðinu fyrir 3 árum síðan og hlaut vottun alþjóðasamtaka jarðvanga, Global Geopark Network 5. september 2015. Á hans vegum eru til áætlanir um uppbyggingu innan svæðisins en fjármagn skortir til nauðsynlegra framkvæmda. Þessu svæði hefur fram til þessa verið illa sinnt af ríkinu og má sem dæmi nefna að umsjón með landvörslu fyrir svæðið er staðsett í Vestmannaeyjum. Samningur er milli Umhverfisstofnunar og Reykjanesfólkvangs um landvörslu, en aðeins á svæðum innan fólkvangs. Sveitarstjórnir hafa viljað sýna frumkvæði með stofnun Reykjanes Geopark og verkefni eru sannarlega ærin á svæðinu. Þeir ferðamannastaðir, sem Reykjanes Geopark áætla að byggja upp, eru að mestu á landi í eigu ríkisins.

Í 9. gr. segir að landeiganda sé heimilt að taka gjald fyrir veitta þjónustu. Sambandið leggur til að þessi heimild nái einnig til umsjónaraðila ferðamannastaða, sem í sumum tilvikum eru sveitarfélög, í samvinnu við landeigendur, þ. á m. ríkið.

Í ákvæði til bráðabirgða II er ráðherra umhverfis- og auðlindamála falið að leggja fram og birta opinberlega, innan sex mánaða frá samþykkt frumvarpsins, áætlun um uppbyggingu innviða sem gildi til 1. janúar 2018. Áður skal ráðherra hafa samráð við þá aðila sem eiga fulltrúa í verkefnisstjórn skv. 5. gr. Sambandið leggur á það þunga áherslu að undirbúningur fyrir gerð þessarar áætlunar hefjist nú þegar.

Mikilvægt er að þess verði sérstaklega gætt að ferðamannastaðir í umsjón sveitarfélaga verði hluti af þessari áætlun og þarf því að gefa sveitarfélögum möguleika á því að koma á framfæri upplýsingum um forgangsöröðun framkvæmda á þeirra svæði, ásamt áætlunum um kostnað og öðrum gögnum.



Ef ætlunin er að vanda til verksins og gæta jafnræðis þarf þessi vinna að hefjast strax.

Til að tryggja sem besta heildarsýn við gerð þessarar fyrstu áætlunar bendir sambandið á að rétt væri að verkefnisstjórn hefði samráð við stjórn Framkvæmdasjóðs ferðamannastaða áður en gengið er frá áætluninni, t.d. með því að drög að henni verði send stjórninni tímanlega til umsagnar.

### **Fjárhagsleg áhrif fyrir sveitarfélögin**

Í kostnaðarumsögn um frumvarpið segir m.a.:

*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 ferðamannastaðir 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 ferðamannastaðar 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 mjög mikilvæg breyting fyrir sveitarfélögin að ætlunin er að falla frá kröfu um 50% mótframlag framkvæmdaraðila vegna úthlutunar framlaga úr Framkvæmdasjóði ferðamannastaða. Þessi krafa hefur verið mikil hindrun fyrir flest sveitarfélög og raunar flesta sem sækja um framlög úr sjóðnum.

Mikilvægt er þó að halda því til haga að ávinningur sveitarfélaga er misjafnlega mikill og getur hann einnig oltið á túlkun á hugtakinu ferðamannastaður. Þannig er ekki fyllilega ljóst hvort ferðamannastaðir innan þéttbýlisstaða geti notið góðs af lagasetningunni og er mikilvægt að það verði skýrt nánar í meðförum Alþingis. Til frekari áréttingar skal bent á að styrkveitingar Framkvæmdasjóðs ferðamannastaða hafa til þessa aðallega beinst að ferðamannastöðum í dreifbýli. Þó hafa sveitarfélög í allnokkrum tilvikum fengið styrki til framkvæmda innan þéttbýlis enda er fjölgun ferðamanna ekki eingöngu bundin við náttúru Íslands. Þá geta menningarsögulegar minjar hvort tveggja verið í þéttbýli og dreifbýli, en í frumvarpinu er einmitt lögð mikil áhersla á verndun slíkra minja.

### **Lokaorð**

Verði frumvarpið að lögum felst í því umtalsverð lækkun á útgjöldum sveitarfélaga vegna ferðamannastaða, auk þess sem það mun jafna möguleika sveitarfélaga til þess að standa að nauðsynlegri uppbyggingu á





ferðamannastöðum. Hver þróunin verður mun þó á endanum ráðast að miklu leyti af þeim fjármunum sem settir verða í uppbyggingarverkefni.

Rétt er hins vegar að benda á að á sveitarstjórnarstiginu á sér nú stað mikil umræða um að sveitarfélög þurfi að fá sanngjarna hlutdeild í skatttekjum af ferðamönnum. Eins og staðan er nú virðast sveitarfélög einungis njóta fremur óverulegrar tekjuaukningar af fjölgun ferðamanna, í gegnum smávægilega útsvarshækkun og fasteignaskatt vegna nýrra mannvirkja í ferðapjónustu. Fasteignamat slíkra mannvirkja virðist þó að jafnaði vera lágt, í hlutfalli við byggingarkostnað.

Á vettvangi sambandsins er áhugi fyrir því að eiga viðræður við ráðuneyti og Alþingi um mögulegar skattkerfisbreytingar sem myndu tryggja sveitarfélögum stærri hlutdeild í skatttekjum ríkisins af ferðapjónustu, s.s. með því að þau fengju ákveðið hlutfall af tekjum ríkisins af virðisaukaskatti eða umferðarsköttum. Slík skattkerfisbreyting er að áliti sambandsins nauðsynleg ef byggja á upp sjálfbæra ferðapjónustu hér á landi, því kröfur um ýmis konar þjónustu við ferðamenn af hálfu sveitarfélaga eru mjög miklar og fara jafnframt vaxandi.

Virðingarfyllst

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Guðjón Bragason  
sviðsstjóri lögfræði- og velferðarsviðs