

Reykjavík, 12. október 2015

Umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis
Nefndasvið, Austurstræti
150 Reykjavík

Efni: Athugasemdir við frumvarp til laga um landsáætlun um uppbyggingu innviða til verndar náttúru og menningasögulegum minjum, þingskjal 133, 133. mál á 145. löggjafarþingi.

Stjórn Landverndar hefur kynnt sér frumvarp til laga um landsáætlun um uppbyggingu innviða til verndar náttúru og menningasögulegum minjum. Stjórnin fagnar því að með frumvarpinu er langtímahugsun sett fram um uppbyggingu á innviðum á ferðamannastöðum. Stjórn Landverndar gerir þó nokkrar veigamiklar athugasemdir og breytingatillögur við frumvarpið sem hún telur nauðsynlegar til að tryggja betur vernd náttúru en núverandi frumvarp gerir.

SAMANTEKT

Landvernd leggur áherslu á að lögin setji skýran ramma sem:

- a) tryggi að rannsóknir og mat á ástandi lands liggi til grundvallar allri stefnumörkun og forgangsröðun við gerð landsáætlunar og verkefnaáætlunar,
- b) tryggi að við uppbyggingu innviða sé gætt að gæðum vinnu og innviðir falli sem allra best að landslagi og sérkennum íslenskrar náttúru, t.d. með eflingu þekkingar og færni í vinnulagi,
- c) tryggi að þróaðir verði vísar til að vakta umhverfisþætti og segja til um breytingar á ástandi lands á meðan og eftir að uppbyggingu innviða lýkur (sannprófun aðgerða) þannig að læra megi af reynslunni, nýta það sem vel er gert á fleiri stöðum og bregðast við því sem betur má fara,
- d) tryggi að innviðir verði eingöngu byggðir eða efldir þar sem það skerðir ekki ásýnd sérstaks landslags, víðerna eða svæða og tryggt verði fjármagn til að beita annarskonar stýringu á áhrifum ferðamanna á slík svæði, t.d. aðgangsstýringu og fjöldatakmarkunum.

Þessi atriði vantar inn í frumvarpið og brýnt er að bæta úr því að mati Landverndar. Samtökin telja jafnframt að fjármagn verði að tryggja til ofangreindra þátta svo góður ásetningur um uppbyggingu innviða til verndar náttúru og menningarsögulegum minjum verði að veruleika.

ALMENNAR ATHUGASEMDIR

1. Landvernd telur mikilvægt að ekki skuli byggja upp innviði á öllum ferðamannasvæðum, stöðum og leiðum. Innviðir munu á sumum stöðum eyðileggja lítt snortna náttúru sem einmitt er aðdráttarafi margra staða. Á slíkum svæðum/stöðum/leiðum þarf að beita annarskonar aðferðum við að vernda náttúruna fyrir ferðamönnum, t.d. með stýringu á fjölda ferðamanna. Á

fundi Samtaka ferðapjónustunnar sem bar titilinn „Verður Ísland farsældar frón árið 2025?“, sem haldinn var í febrúar 2015 var rætt um ábyrgð ferðapjónustunnar gagnvart náttúrunni sem hún byggir afkomu sína og ímynd að stórum hluta á. Þar kom fram í pallborði að allir frummælendur¹ teldu mikilvægt að til yrðu áfram staðir á Íslandi þar sem innviðir væri ekki byggðir upp og fjöldi ferðamanna takmarkaður með einum eða öðrum hætti til að tryggja að ekki þyrfti að byggja innviði. Þessi skoðun á því sífellt meira fylgi að fagna og mikilvægt að löggjafinn fylgi hér eftir. Þá er þetta atriði einn af þeim áherslupunktum sem er að finna í nýrri ferðamálastefnu („Samferða“) sem út kom nú í október, en þar er stefnt að því að gera áætlun um aðgangsstýringu á næstu árum. Landvernd hefur ítrekað bent á að þetta atriði þarf að koma fram í lagatextanum, sbr. breytingartillögur Landverndar í athugasemdum við einstakar lagagreinar hér að neðan. Minnst er á þetta atriði á bls. 12 í greinargerð og er það vel.

2. Grundvallaratriði er að stýring, uppbygging og viðhald innviða byggist á rannsóknum á getu og poli ferðamannastaða. Sama á við um staði þar sem talið er óæskilegt að ráðast í uppbyggingu, sbr. athugasemd nr. 1 hér að ofan. Ekki verður séð hvernig megi tryggja skynsamlega uppbyggingu eða forgangsröðun ef ekki liggja rannsóknir að baki. Þetta mikilvæga atriði er hvergi skrifað inn í lagatextann sjálfan. Benda má á fyrirlestur skoska landfræðingsins Bob Aitken, sem sérhæft hefur sig í þróun, gerð og viðhaldi göngustíga. Í máli hans kom m.a. fram mikilvægi þess að ráðast ekki með of miklum hraði í uppbyggingu, heldur koma á góðu skipulagi og læra af reynslunni á hverjum stað. Það er því e.t.v. um nokkurskonar „adaptive management“ að ræða, sem gæti hentað hér. Fyrirlestur sem Aitken hélt á vegum Landverndar haustið 2014 má finna á vefsíðu samtakanna².
3. Landvernd telur mikilvægt að gætt sé að gæðum við uppbyggingu innviða. Bob Aitken kom sérstaklega inn á það í fyrirlestri sínum. Hann gagnrýndi ástandið á Íslandi, bæði þar sem vantaði uppbyggingu en líka þar sem uppbygging hefur hafist og ekki hefur verið gætt að því að innviðir falli að landslagi. Stjórnvöld verða að tryggja gæði þeirrar vinnu sem fram fer við uppbyggingu innviða, svo að góður ásetningur falli ekki um sjálfan sig. Nauðsynlegt er að tekið verði á þessu atriði sérstaklega í reglugerð, og m.a. gert ráð fyrir uppbyggingu þekkingar á réttu vinnulagi, námskeið og fræðslu til þeirra sem skipuleggja vinnu sem þessa og þeirra sem framkvæma hana. Þetta er lykilatriði sem hvergi er tekið á í frumvarpinu, en varðar náttúruvernd gríðarlega miklu.
4. Landvernd telur einnig afar brýnt að gert sé ráð fyrir vöktun aðgerða, en vöktun segir til um ástand staða/svæða/leiða og er nauðsynlegt tæki til að sjá hvort markmið um vernd svæðanna náist, hvort heldur sem er á svæðum þar sem uppbygging á sér stað eða þar sem hún á sér ekki stað. Þannig ætti að þróa vísa (e. indicators) sem yrðu vaktaðir og segja til um breytingar á ástandi. Þetta atriði er mikilvægt til að geta sannprófað hverju uppbygging skilar og þannig má læra af reynslunni. Afar fáar rannsóknir hafa farið fram á Íslandi á vöktun umhverfisáhrifa framkvæmda hérlendis.
5. Hér er tækifæri til að vinna rétt að málum frá upphafi og hvetur Landvernd Umhverfis- og samgöngunefnd til að skrifa nýja grein inn í lögum um rannsóknir og vöktun uppbyggingar. Það ætti einnig að taka til staða þar sem ákveðið er að ráðast ekki í uppbyggingu innviða.
6. Landvernd fagnar þeim áherslum sem finna má í frumvarpinu á það að rekstur svæða sé hluti af þessari landsáætlun. Mikilvægt er þó að það taki til svæða þar sem uppbygging innviða á sér stað og einnig til svæða þar sem uppbygging á sér ekki stað, m.a. til stýringar á ferðamönnum. Mikilvægt er að líta á þessi atriði öll frá upphafi.
7. Landvernd efast um að kostnaðaráætlun vegna gerðar landsáætlunar sé raunhæf, en einungis er gert ráð fyrir að einu stöðugildi og vinnu við mat á umhverfisáhrifum áætlana, auk

¹ <http://www.saf.is/verdur-island-farsaeldar-fron-arid-2025/>

² <http://landvernd.is/Sidur/ID/5963/Fvrrilestur-Bob-Aitken-mvndband>.

rekstrarkostnaðar, um 16,5 milljónum króna árlega. Ljóst er að mikil vinna mun fara í að gera áætlunina. Þess utan er um umfangsmikið verkefni að ræða sem hlýtur að kalla á aðkomu ýmissa sérfræðinga hjá undirstofnunum ráðuneytisins og í háskólum. Þá hlýtur að vera ferðakostnaður við verkefni sem þetta, því heimsækja þarf svæði við úttekt á þeim. Landvernd óttast að landsáætlunin verði í skötulíki og byggji ekki á nægilega góðum gögnum eða upplýsingum ef ekki verður látið fjármagn renna í nauðsynlegan undirbúning og til vöktunar og sannprófunar af aðgerðum. Ljóst er að ekki gert ráð fyrir kostnaði við rannsóknir, greiningar sérfræðinga, gæðaeftirliti framkvæmda eða vöktun. Að mati Landverndar gengur það ekki upp og þarf að bæta úr því.

ATHUGASEMDIR VIÐ EINSTAKAR GREINAR FRUMVARPSINS

8. Landvernd leggur fram eftirfarandi breytingatillögu á texta 1. gr. um markmið (undirstrikun sýnir breytingatillögu Landverndar):

„Markmið laga þessara er að móta og samræma stefnu um uppbyggingu, rekstur og viðhald innviða í þágu náttúruverndar og til verndar menningarsögulegum minjum vegna álags af völdum ferðamennsku og útivistar, p.m.t. á hvaða svæðum eigi að efla innviði oq hvar ekki. Jafnframt er markmið þessara laga að tryggja að uppbygging innviða byggi á rannsóknum, gæðaeftirliti með framkvæmdum oq vöktun á ástandi ferðamannastaða. Það skal gert með stefnumarkandi landsáætlun til tólf ára skv. 3. gr. og þriggja ára verkefnaáætlun skv. 4. gr. sem er hluti af og innan ramma tólf ára áætlunarinnar.“

9. Landvernd leggur til eftirfarandi breytingartillögu við 2. mgr. 3. gr. frumvarpsins um stefnumarkandi landsáætlun til tólf ára (yfirstrikanir og undirstrikanir sýna brottfallstillögur og viðbótartillögur Landverndar):

„Landsáætlunin tekur til verndaraðgerða, öryggismála, uppbyggingar, eftirlits, undirbúnings og reksturs staða, leiða og svæða og viðhalds innviða á ferðamannaleiðum, ferðamannastöðum og ferðamannasvæðum í landinu. Í áætluninni skal leggja til grundvallar vernd náttúru og menningarsögulegra minja, ~~og viðmið um sjálfbæra nýtingu, rannsóknir á þolmörkum vistkerfa, gæðaeftirlit framkvæmda oq vöktun áhrifa.~~ Í áætluninni skal skilgreina stefnu um á hvaða ferðamannaleiðum, ferðamannastöðum oq ferðamannasvæðum skuli stefnt að uppbyggingu oq viðhaldi innviða oq hvar eigi ekki að bygja upp innviði ~~oq skilgreina þá stefnu við uppbyggingu oq viðhald sem unnið verður eftir á gildistíma áætlunarinnar. Auk þess skal tilgreina nánar þær ferðamannaleiðir, ferðamannastaði oq ferðamannasvæði sem áætlunin tekur til hverju sinni skulu tilgreind nánar.~~ Við gerð...“

Hér koma áherslur Landverndar hve skýrast í ljós, en samtökin leggja ríka áherslu á að rannsóknir á þolmörkum vistkerfa liggi að baki ákvarðanatöku, sbr. athugasemdir hér að ofan. Þá endurspeglar breytingatillögu Landverndar hér að ofan einnig áherslu samtakanna um að ekki beri að byggja upp innviði á öllum svæðum/stöðum/leiðum. Samtökin leggja ríka áherslu á að þessu verði gerð skil í lagatextanum sjálfum.

- Í 3. mgr. 3. gr. lagafrumvarpsins segir:

„Við gerð landsáætlunar skal einnig taka mið af því að fjármunir nýtist sem best og skal forgangsröðun byggjast á mati á þörf fyrir uppbyggingu innviða vegna álags af völdum ferðamennsku og útivistar á landinu í heild og í einstökum landshlutum. Einnig skal meta þörf á oq veita fjármunum til að mæta stýrinu ferðamanna á svæðum þar sem innviðir verða ekki“

byggaðir upp. Gera skal grein fyrir fjáröflun og útgjöld skulu sundurliðuð eftir framkvæmdum og viðhaldi eftir því sem við á.“ [undirstrikanir eru tillögur Landverndar að viðbót].

Hér er um að ræða sömu grundvallarsjónarmið og áður hafa komið fram, þ.e.a.s. að ekki verði byggt upp á öllum svæðum og að slík svæði þurfi einnig fjármuni til stýringar, enda er slík stýring hluti af því að vernda náttúru ferðamannastaða. Mikilvægt er að tryggja þetta atriði í lögunum.

Landvernd leggur ríka áherslu á það að tryggðir verði fjármunir til rannsókna, gæðaeftirlits og vöktunar, sem eru grundvallaratriði sem landsáætlun verður að byggja á.

10. Landvernd gerir eftirfarandi breytingatillögur við 4. gr. frumvarpsins um þriggja ára verkefnaáætlun (undirstrikanir):

„Í samráði við ráðherra er fara með ferðamál, þjóðlendumál og menningarminjamál vinnur ráðherra þriggja ára verkefnaáætlun tólf ára landsáætlunar. Verkefnaáætlun skal rúmast innan ramma tólf ára landsáætlunar og í henni skal skilgreindum verkefnum tólf ára áætlunarinnar forgangsraðað og framkvæmd þeirra og ábyrgð nánar útfærð. Gerð skal grein fyrir fjáröflun og útgjöld skulu sundurliðuð eftir framkvæmdum, þ.m.t. útgjöld veana svæða þar sem enain uppbyggingu á að eiga sér stað, útgjöld veana rannsókna, gæðaeftirlits og vöktunar framkvæmda. Verkefnin geta meðal annars falist í hvers konar verndaraðgerðum, þ.m.t. stýringu, fræðslu og vöktun, undirbúningi, úrbótum, uppbyggingu, eftirliti, umsjón, rekstri og viðhaldi innviða á ferðamannaleiðum, ferðamannastöðum og ferðamannasvæðum...“

Ráðherra setur í reglugerð nánari ákvæði um gerð þriggja ára verkefnaáætlunar, þar sem m.a. er kveðið á um verklaasreqlur og viðmið um vinnulag og bekkinau og bjálfun þeirra sem koma að uppbyggingu innviða.“

11. Bæta þarf inn grein um rannsóknir á þolmörkum vistkerfa og vöktun framkvæmda og viðhalds, eins og að framan greinir. Landvernd telur að sú grein eigi að koma á eftir núverandi 4. gr. laganna. Lögð er rík áhersla á að bæta þessu inn í frumvarpið.
12. Landvernd gagnrýnir að fulltrúi náttúruverndarsamtaka skuli ekki lengur eiga sæti í verkefnisstjórn sbr. 5. gr. frumvarpsins, eins og var í fyrra frumvarpi. Náttúruverndarsamtök hafa ekki aðra hagsmuni en vernd umhverfisins og afar mikilvægt að tryggja aðkomu þeirra að verkefnisstjórn.
13. Landvernd gerir athugasemd við að Landgræðsla ríkisins skuli ekki eiga að tilnefna fulltrúa í ráðgjafarnefnd sbr. 6. gr. frumvarpsins. Mikil þekking á áhrifum rasks á jarðveg og gróður er innan stofnunarinnar og mikilvægt að sérfræðingar hennar komi hér að málum.
14. Ekki er nægjanlega skýrt með hvaða hætti aðkoma ráðgjafarnefndar mun vera, sbr. 6. gr. og umfjöllun um hana í athugasemdum með frumvarpinu á bls. 13-14. T.d. er ekki ljóst hvort nefndin eigi að koma að málum fyrir eða eftir að drög að stefnunum hafa verið gefin út. Mikilvægt er að ráðgjafarnefndin komi að málum allt frá fyrstu stigum áætlunargerðarinnar.
15. Landvernd gerir eftirfarandi breytingatillögu við 8. gr. frumvarpsins um samninga við landeigendur:

„Um ferðamannaleiðir, ferðamannastaði og ferðamannasvæði sem eru ekki í eigu opinberra aðila og falla undir landsáætlun skal gera samning um vernd, uppbyggingu, viðhald og aðgengi ferðamanna. Vöktun skal í höndum óháðs aðila.“

Breytingatillagan gerir ráð fyrir því að tryggt verði að vöktun fari fram á svæðum sem ekki eru í eigu ríkisins og að óháður aðili verði fenginn til verksins.

Fyrir hönd stjórnar Landverndar,

Guðmundur Ingi Guðbrandsson,
framkvæmdastjóri Landverndar.