



Reykjavíkurborg
Umhverfis- og skipulagssvið
Skrifstofa borgarstjórnar
Helga Björk Laxdal
Ráðhúsi Reykjavíkur
101 Reykjavík

Reykjavík 07.10.2015

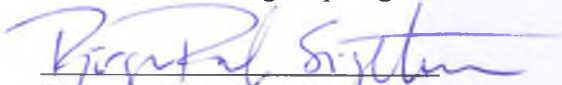
Hér með sendist útskrift úr gerðabók umhverfis- og skipulagsráðs frá 7. október 2015 varðandi eftirfarandi mál.

Frumvarp til laga um uppbyggingu innviða til verndar náttúru og menning

Lagður fram tölvupóstur skrifstofu borgarstjórnar dags. 28. september 2015 þar sem óskað er umsagnar umhverfis- og skipulagsráðs varðandi frumvarp til laga um landsáætlun um uppbyggingu innviða til verndar náttúru og menningarsögulegum minjum. Einnig er lögð fram umsögn umhverfis- og skipulagssviðs dags. 2. október 2015.

*Umsögn umhverfis- og skipulagssviðs dags. 2. október 2015 samþykkt.
Vísað til skrifstofu borgarstjórnar.*

F.h. umhverfis- og skipulagssviðs


Björgvín Rafn Sigurðarson

Fylgiskjal: umsögn umhverfis- og skipulagssviðs dags. 2. október 2015.

Reykjavík, 2. október 2015.

Berist til skrifstofu borgarstjórnar

Reykjavíkurborg hefur borist til umsagnar frá nefndasviði Alþingis *frumvarp til laga um uppbyggingu innviða til verndar náttúru og menningarsögulegra minja* (133 mál 145. löggjafarþings 2015-2016). Umhverfis- og skipulagssvið barst frumvarpið til umsagnar ásamt menningar- og ferðamálasviði.

Eftirfarandi er umsögn umhverfis- og skipulagssviðs.

Almennt um frumvarpið:

Reykjavíkurborg fagnar að fram sé komið frumvarp til laga um gerð heildstæðrar landsáætlunar um uppbyggingu innviða til verndar náttúru og menningarsögulegra minja. Er löngu tímabært að brugðist sé við þeirri miklu og vaxandi umferð ferðamanna á viðkvæma staði hérlendis á skipulagðan hátt með nauðsynlegri stefnumótun og aðgerðum. Brýnt er að hafa hraðann á að taka lög in gildi og hefjast handa við áætlanagerðina enda er staðan sú í dag að margir staðir liggja undir miklu álagi og þörf er á innviðum af ýmsum toga eins og vel er þekkt. Gott er að bæði sé gert ráð fyrir stefnumótandi langtíma 12-ára áætlun en jafnframt að verkefni séu skilgreind á styttri tímaskala þ.e. á 3 ára áætlun. Reykjavíkurborg gerir þó nokkrar athugasemdir við frumvarpið þ.m.t. einstakar greinar eins og kemur fram hér á eftir.

Ætlað er að fjármagn til þeirra aðgerða sem tilgreindar verða í áætlunum um uppbyggingu innviða renni úr Framkvæmdasjóði ferðamannastaða. Tryggja þarf að fjármagn í fjárlögum sem ætlað er sjóðnum sé nægjanlega mikið og stöðugt á hverju ári til að standast þau markmið sem sett verða í landsáætluninni. Ljóst er að miðað við þá opnu skilgreiningu sem er á ferðamannastöðum og – svæðum má reikna með að mjög mörg svæði verði með í landsáætluninni, ekki síst svæði í eigu opinberra aðila sem fara sjálfkrafa þar inn. Ef tryggja þarf að öll þau svæði fái þá innviði sem þau þurfa verða að vera til fjármunir.

Vill Reykjavíkurborg sérstaklega benda á að hingað til hefur borgin líkt og flest önnur þéttbýlissvæði ekki hlotið mikið úr Framkvæmdasjóði ferðamannastaða miðað við sum sveitarfélög á dreifbýlinu eða einstaka landeigendur. Sannarlega eru sveitarfélög misvel í stakk búinn til að stýra og fjármagna uppbyggingu innviða á ferðamannastöðum og almennt eru innviðir betri og meiri í þéttbýli enda einnig ætlaðir íbúum í mörgum tilfellum og því skiljanlegt að staðir á landsbyggðinni undir miklu álagi hafi verið í forgangi. Það má þó ekki verða að meginreglu því ekki má gleyma að Reykjavíkurborg er fjölsóttasti ferðamannastaður landsins og að í Reykjavík finnast bæði náttúru- og ekki síður menningarminjar sem hafa hátt verndargildi, eru í vaxandi mæli heimsótt af ferðamönnum með tilheyrandi álagi og þar sem þörf er á umbætum og aukningu á innviðum. Reykjavík ber mikinn beinan kostnað af móttöku ferðamanna, ekki síst í miðborginni en einnig í vaxandi mæli á fleiri svæðum í borginni. Afar mikilvægt er að Reykjavík og aðrir þéttbýlisstaðir sem eru heimsóttir af ferðamönnum, séu ekki undanskildir við skilgreiningu á ferðamannastöðum og forgangsröðun fjárúthlutana hverju sinni.

Athugasemdir um einstakar greinar:

2. grein - Gildissvið og skilgreiningar

Í annari málsgrein greinarinnar koma fram skilgreiningar m.a. á ferðamannastað og ferðamannasvæði. Skilgreiningin á ferðamannastað: „skilgreindur staður sem hefur aðfráttarafl fyrir ferðamann vegna náttúru hans og sögu“, er afar víðtæk og þ.a.l. nokkuð óljós. Ljóst er að mjög margir staðir á Íslandi geta fallið þar undir og þess vegna átt erindi í landsáætlunina. Að sumu leyti er það jákvætt því það gefur mörgum færi á að nýta það fjármagn sem verður hverju sinni í Framkvæmdasjóði ferðamannastaða. En einnig gerir það gildissvið frumvarpsins óskýrt og vekur upp spurningar um hvernig svæði verða valin til að vera í landsáætlun einkum þegar horft er til þess að öll svæði í eigu opinberra aðila og teljast vera ferðamannastaðir eiga að fara sjálfkrafa inn á tólf ára landsáætlunina. Verða sum svæði undanskilin, þ.e.a.s. falla utan flokkunar sem ferðamannastaðir af einhverjum sökum, jafnvel þótt þau séu heimsótt af ferðamönnum? Þetta er ekki nógu skýrt í frumvarpinu.

Reykjavíkurborg vill sérstaklega áréttá að ýmis svæði í þéttbýli sinna ýmsu öðru hlutverki en að vera ferðamannastaðir t.d. sem útivistarsvæði, samkomusvæði og jafnvel þjónustusvæði fyrir íbúa þrátt fyrir að þar sé að finna náttúru- og menningarminjar með hátt verndargildi og þar sem þörf er á auknum innviðum vegna aukinnar umferðar. Er mögulegt að fjölþátta notkun svæða getur komið í veg fyrir að þau verði skilgreind sem ferðamannasvæði? Tilgreina þarf mun betur í frumvarpinu hvort og hvernig ákveðið verður hvaða staðir teljast gildir ferðamannastaðir og hvort t.d. sveitarfélög komi að þeirri ákvarðanatöku. Í greinargerð með frumvarpinu kemur vissulega fram að horft verði til t.d. skipulagsáætlana sveitarfélaga við gerð landsáætlunar og verkefnaáætlunar um uppbyggingu innviða en ekki er venja að sveitarfélög tilgreini ferðamannastaði sérstaklega í aðalskipulagi eða svæðaskipulagi. Ef til vill er ástæða til að svo sé en þá þarf að breyta skipulagslögum því ferðamannastaðir eða -svæði eru ekki skilgreind sérstaklega sem dæmi um landnotkun í núgildandi skipulagslögum (nr. 123/2010). Hins vegar hefur Reykjavík sem og ýmis sveitarfélög mótað sér ferðamálastefnu sem æskilegt er að horft sé til þó óvíst sé að slík stefnumótun sé rétti vettvangurinn til að skilgreina ferðamannastaði, slíkt hlýtur að falla undir verksvið skipulagsyfirvalda.

5. grein - Verkefnisstjórn

Í annarri málsgrein er tekið fram að „verkefnisstjórn [skuli] við undirbúning tillagana...leita eftir faglegri aðstoð hjá þeim opinberu stofnunum sem hafa umsjón með ferðamannaleiðum, ferðamannastöðum og ferðamannasvæðum sem eiga aðild að áætlununum“. Ekki er minnst sérstaklega á sveitarfélög í þessu samhengi en reikna má með að þau falli undir „opinberar stofnanir“ enda hlýtur að verða leitað til þeirra við undirbúnings landsáætlunar og verkefnaáætlunar.

Ekki er tekið fram í greininni hvernig eða hvort verkefnisstjórn metur og skilgreinir ferðamannastaði sbr. þá óvissu við skilgreininguna sem kemur fram í athugasemd Reykjavíkurborgar við 2. grein.

6. grein - Ráðgjafarnefnd um stefnumarkandi landsáætlun til tólf ára.

Nokkra athygli vekur að hvorki Umhverfisstofnun né Skipulagsstofnun séu tilgreind sem aðilar í ráðgjafarnefnd þrátt fyrir að vera lykilstjórnsýslustofnanir þegar kemur að landnotkun og

náttúruvernd og sem bæði sveitarfélög og landeigendur eru í hvað mestum samskiptum við varðandi skipulag og umsjón mögulegra ferðamannastaða. Ef til vill má álykta að fulltrúar þessara stofnana muni sitja í verkefnastjórn en það kemur ekki fram í frumvarpinu.

7. grein - Samráð.

Gert er ráð fyrir því að samráð við stjórnvöld sveitarfélaga muni eiga sér stað eftir að drög að tillögum um stefnumarkandi tólf ára landsáætlun og þriggja ára verkefnaáætlun hafa verið unnin. Að mati Reykjavíkurborgar hlýtur samráð einnig að þurfa að eiga sér stað við vinnslu dragana til að tryggt sé að sveitarfélög geti komið á framfæri upplýsingum um fjölda og ástand ferðamannastaða á þeirra vegum.

8. grein - Aðild að tólf ára stefnumarkandi áætlun og þriggja ára verkefnaáætlun

Miðað er við að ferðamannastaðir, -leiðir og –svæði í opinberri eigu falli sjálfkrafa undir tólf ára stefnumarkandi landsáætlun og þriggja ára verkefnaáætlun. Er það vel en aftur er ítrekað að ekki er ljóst hvort og hvernig þessi svæði eru skilgreind. Jafnframt er sérkennilegt að sveitarfélög geti ekki komið með tillögum að opinberum svæðum til að setja inn í áætlanirnar, einungis svæði í einkaeigu, einkum þar sem svo óljóst er hvaða svæði það eru sem munu falla sjálfkrafa inn. Sveitarfélögum er því ekki ætlað samkvæmt lögunum að koma með tillögum að hvaða svæði í þeirra eigu flokkist sem ferðamannasvæði. Tekið er undið með athugasemd í umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga (frá 20. febrúar 2015) um sömu grein í fyrra frumvarpi (þá 7. grein) þar sem segir (á bls. 4): „heppilegast og eðlilegast [væri] í slíkri vinnu að unnin væri heildstæð stefnumörkum 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 einkaðila“.

f.h. umhverfis- og skipulagssviðs

Snorri Sigurðsson, verkefnastjóri, skrifstofu umhverfisgæða.

Skrifstofa menningar- og ferðamálasviðs Reykjavíkurborgar
Aðalstræti 2
101 Reykjavík

Reykjavík 2. október 2015

Umsögn um frumvarp til laga um landsáætlun um uppbyggingu innviða til verndar náttúru og menningarsögulegum minjum, þingskjal 133 – 133. mál.

Reykjavík er lang stærsti áfangastaður landsins og hefur megin þorri ferðamanna sem sækja landið heim viðdvöl í borginni til lengri eða skemmri tíma. Það er því mat undirritaðrar að mikilvægt sé að tryggja Reykjavíkurborg beina aðkomu að verkefnisstjórn sem hefur umsjón með gerð tillagna að stefnumarkandi áætlun til tólf ára og þriggja ára verkefnaáætlun, eins og kveðið er á um í 5. gr. laga. Fulltrúi Reykjavíkurborgar getur á sama tíma verið fulltrúi sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu og gætt heildarhagsmuna þeirra um verndun og uppbyggingu innviða í þágu náttúrverndar og verndar menningarminja eins og kveðið er á um í 1. gr. frumvarpsins.

Enn fremur er mikilvægt að Reykjavíkurborg sé tryggð aðkoma að ráðgjafarnefnd um stefnumarkandi landsáætlun til tólf ára, í gegnum Samband íslenskra sveitarfélaga, sbr. 6 gr. í frumvarpinu, með þeim sömu rökum og bent er á hér að ofan, að Reykjavík er langs stærsti áfangastaðurinn í ferðaþjónustu á Íslandi.

Í 3. gr. frumvarpsins kemur fram við gerð landsáætlunar skuli taka mið af því að fjármunir nýtist sem best og skal forgangsriðun byggjast á mati á þörf fyrir uppbyggingu innviða vegna álags af völdum ferðamennsku og útivistar í landinu í heild og í einstökum landshlutum. Lögð er niður krafa um mótframlag rekstraraðila ferðamannastaða vegna styrkja úr Framkvæmdasjóði ferðamannastaða til viðhalds og uppbyggingar, líkt og verið hefur. Sveitarfélög munu njóta ávinnings af því en mikilvægt er að benda á í því sambandi að fáar úthlutanir hafa verið til verkefna á vegum sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu til þessa. Með vaxandi fjölda ferðamanna í borginni er mikilvægt að huga að vel að uppbyggingu innviða innan borgarmarkanna, þar með talið á grænum svæðum í kringum höfuðborgarsvæðið. Má þar nefna svæði eins og Viðey, Heiðmörk, Bláfjallasvæðið og Esju.

Frumvarpið getur leitt til aukinna útgjalda sveitarfélaga þar sem sveitarfélög og landshlutasamtök skulu gera tillögur til verkefnastjórnar um ferðamannasvæði, ferðamannastaði og ferðamannaleiðir sem þau kjósa að falli undir áætlanirnar og eru innan þeirra marka. Vinna við upplýsingaöflun, samráð og tillögur mun fela í sér kröfu um aukið vinnuframlag sem og aukið samráð innan SSH um

uppbyggingu, rekstur og viðhald innviða á höfuðborgarsvæðinu, sbr. 8. gr. frumvarpsins. Gera þarf þá kröfu til stjórnvalda að sveitarfélögin fái aukinn hlut af skatttekjum ríkisins af ferðaþjónustunni í sinn hlut og er mikilvægt að tryggja að sú vinna fari í gang, nú þegar frumvarp þetta liggur fyrir.

Virðingarfyllt.

Áshildur Bragadóttir

Forstöðumaður Höfuðborgarstofu

Reykjavík,
29. september

Skrifstofa menningar- og ferðamálasviðs Reykjavíkurborgar

Umsögn Borgarsögusafns um **frumvarp til laga um landsáætlun um uppbyggingu innviða til verndar náttúru og menningarsögulegum minjum.**

Við lestur á þessu frumvarpi veltir maður helst fyrir sér hvernig skilgreina eigi *ferðamannastað* og *ferðamannasvæði* og mikilvægt er að skerpa á þeim þáttum með og hugsanlega gera n.k. samræmdar leiðbeiningar.

Í því sambandi hlýtur jafnframt að vera mikilvægt að skipulagsyfirvöld komi að málum og þá eðlilegt að aðkoma þeirra sé betur skýrð og hugað verði að kostnaði sem getur fylgt þessu (sbr. í 8. grein).

Annars er ýmislegt áhugavert í þessu frumvarpi og greinilegt er að menn eru að reyna að bregðast við ákveðnu ástandi sem myndast hefur á síðustu árum – og er fyrirséð í komandi, það er stóraukin fjöldi ferðamanna og ásókn á ákveðin svæði. Almennt hefur maður á tilfinningunni að þetta sé skrifað með ákveðnar náttúruþerur í huga, sem og viðkvæma minjastaði – og það er í sjálfu sér eðlilegt.

Mikið er talað um samráð, samstarf, kynningarferli og það hljómar allt mjög vel. Þá er ráðgjafanefndin er býsna fjölmenn, en það má án efa gera athugasemdir við skipan, bæði í hana og ekki síður í verkefnastjórnina sjálfa.

Þessi lög ná ekki yfir „virðisaukandi þjónustu, svo sem rekstur safna ...“ segir í 2. málsgrein á síðu 12.

Hins vegar má velta fyrir sér stöðu svæða innan borgarinnar, eins og Viðeyjar, Lauganess, Elliðaárdals (sem á að skilgreina sem „borgargarð“), Öskjuhlíðar og jafnvel Esjunnar, svo dæmi séu tekin.

Og þá má jafnframt spyrja að því hver verði staða svæða sem skilgreind verða sem „verndarsvæði í byggð“ samkvæmt lögum frá því í sumar. Hér geta vaknað spurningar um það hvort miðbærinn, Kvosin eða Grjótaborpið verði flokkaðir sem ferðamannastaður samkvæmt laganna bókstaf og um þau gildi þá sérstök stefnumörkun sem miðar að verndun minja, dreifingu álags og sjálfbærrar þróunar.

Guðbrandur Benediktsson
Safnstjóri
Borgarsögusafn Reykjavíkur