

150. löggjafarþing 2019–2020.
Þingskjal x — x. mál.
Stjórnarfrumvarp.

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um Framkvæmdasjóð ferðamannastaða, nr. 75/2011.

Frá ferðamála-, iðnaðar- og nýsköpunarráðherra.

1. gr.

1. – 4. mgr. 1. gr. laganna orðast svo:

Markmið laga þessara er að stuðla uppbyggingu, viðhaldi og verndun ferðamannastaða og ferðamannaleiða um land allt og styðja með því við þróun ferðaþjónustu sem mikilvægrar og sjálfbærrar stoðar í íslensku atvinnulífi. Það er jafnframt markmið laga þessara að stuðla að dreifingu ferðamanna um landið og styðja við svæðisbundna þróun.

Framkvæmdasjóður ferðamannastaða fjármagnar framkvæmdir á ferðamannastöðum og ferðamannaleiðum í eigu eða umsjón sveitarfélaga og einkaaðila í samræmi við 1. mgr. Heimilt er að fjármagna framkvæmdir er varða öryggi ferðamanna, verndun náttúru og til uppbyggingar, viðhalds og verndunar mannvirkja.

Framkvæmdasjóði ferðamannastaða er heimilt að fjármagna undirbúnings- og hönnunurvinnu sem er nauðsynleg vegna framkvæmda skv. 2. mgr. en sjóðnum er ekki heimilt að bera rekstrarkostnað mannvirkja, náttúruverndarsvæða eða annarra ferðamannastaða.

Framkvæmdir sem eru á landsáætlun um uppbyggingu innviða til verndar náttúru og menningarsögulegum minjum geta ekki fengið úthlutun úr Framkvæmdasjóði ferðamannastaða.

2. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarp þetta er samið í atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu. Með lögum um Framkvæmdasjóð ferðamannastaða, nr. 75/2011, var á sínum tíma brugðist við brýnni þörf á uppbyggingu og viðhaldi fjölsótttra ferðamannastaða á Íslandi í ljósi vaxandi fjölda ferðamanna. Lögin hafa tekið breytingum í gegnum tíðina, m.a. í kjölfar lagasetningar um landsáætlun um uppbyggingu innviða til verndar náttúru og menningarsögulegum minjum, nr. 20/2016, en samkvæmt þeirri löggjöf falla framkvæmdir við ferðamannastaði í eigu hins opinbera, þ.m.t. á náttúruverndarsvæðum, undir landsáætlun. Framkvæmdasjóður ferðamannastaða hefur því frá árinu 2017 verið bundinn við að veita styrki til framkvæmda á ferðamannastöðum í eigu eða umsjón sveitarfélaga og einkaaðila. Með frumvarpinu eru lagðar til breytingar á lögum um Framkvæmdasjóð ferðamannastaða, nr. 75/2011, sem

endurskilgreina gildissvið laganna til að ná einnig til áherslu um að lögini stuðli að sjálfbærri þróun, jafnvægi og svæðisbundinni þróun í samræmi við skipulag og áætlanir einstakra landshluta, s.s. áfangastaðaáætlanir. Þá er núgildandi ákvæði laganna um verkefni sem sjóðurinn veitir styrki til einfaldað og tekinn af vafi um að ferðamannaleiðir eins og þær eru skilgreindar í lögum um landsáætlun um uppbyggingu innviða til verndar náttúru og menningarsögulegum minjum. nr. 20/2016, séu styrkhæfar.

Breytingarnar miða að því að lögini endurspegli stefnu stjórnvalda sem birtist m.a. á Framtíðarsýn og leiðarljósi ferðaþjónustunnar til 2030 þar sem fram kemur sú sýn að íslensk ferðaþjónusta verði leiðandi í sjálfbærri þróun byggð á þremur meginstöðum, þ.e. efnahagslegu jafnvægi, samfélagslegu jafnvægi og umhverfislegu jafnvægi, og að ferðaþjónustan verði arðsöm og samkeppnishæf í sátt við land og þjóð. Jafnvægisás ferðamála er stjórnþæki stjórnvalda sem miðar að jafnvægi milli þriggja ofangreindra þátta. Stefna stjórnvalda birtist einnig í áfangastaðaáætlunum sem undanfarin misseri hafa verið unnar á vettvangi markaðsstofa landshlutanna og eru hluti svæðisbundinnar þróunar sem sífellt meiri áhersla er lögð á við ákvarðanatöku um uppbyggingu ferðamannastaða.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Markmið frumvarpsins er að stuðla að því að þróun íslenskrar ferðaþjónustu verði á grundvelli sjálfbærrar þróunar, jafnvægis og aukinnar svæðisbundinnar þróunar. Þetta verði gert með því að stuðla að því að ferðamenn heimsæki áfangastaði um allt land á grundvelli áherslna um svæðisbundna þróun í samræmi við áherslur stjórnvalda í málaflökknum. Því er lagt til að lög um Framkvæmdasjóð ferðamannastaða endurspegli þá þróun og að nokkru leyti breyttu áherslur sem hafa orðið í íslenskri ferðaþjónustu undanfarið. Til að Framkvæmdasjóður ferðamannastaða nýtist sem best þurfa þau markmið sem hann starfar eftir að vera í samræmi við stefnu stjórnvalda hverju sinni. Þannig er mikilvægt að verkefni sem sjóðurinn fjármagnar styðji við stefnu stjórnvalda byggða á sjálfbærri þróun, jafnvægi og svæðisbundinni þróun eins og nærsamfélag á hverju markaðssvæði hefur ákveðið að stefna að, s.s. með gerð áfangastaðaáætlana. Jafnframt er mikilvægt að sjóðurinn nýtist til uppbyggingar á nýjum ferðamannastöðum víðsvegar um land.

Til að breytt áhersla á sjálfbæra og svæðisbundna þróun og jafnvægi verði viðvarandi í rekstri Framkvæmdasjóðs ferðamannastaða er nauðsynlegt að breyta gildissviði laganna eins og það birtist í 1. gr. þeirra um markmið og hlutverk sjóðsins.

3. Meginefni frumvarpsins.

Markmið laga um Framkvæmdasjóð ferðamannastaða er að stuðla að uppbyggingu, viðhaldi og verndun ferðamannastaða og tryggja öryggi ferðamanna og vernda náttúru þeirra staða. Samkvæmt 2. gr. laganna skipar ráðherra fjóra fulltrúa í stjórn sjóðsins til tveggja ára í senn. Stjórnin er fagleg stjórn með ráðgefandi hlutverk sem leggur mat á umsóknir og gerir árlega tillögu til ráðherra um úthlutun styrkja úr sjóðnum, sbr. einnig 4. gr. laganna þar sem fram kemur að ráðherra taki ákvörðun um einstakar úthlutanir úr Framkvæmdasjóði ferðamannastaða á grundvelli tillagna stjórnar. Ferðamálastofa annast rekstur sjóðsins og undirbýr fundi stjórnar, tekur á móti umsóknum og veitir stjórn faglega aðstoð við framkvæmd verkefna sinna.

Meginefni frumvarpsins felur í sér að gerðar eru breytingar á ákvæði 1. gr. laganna um markmið og hlutverk Framkvæmdasjóðs ferðamannastaða sem endurskilgreina gildissvið laganna þannig að það nái jafnframt til markmiða um að stuðla að jafnri dreifingu ferðamanna um landið og styðja við svæðisbundna þróun á vegum sveitarfélaga og einkaaðila. Auk þess

að taka til ferðamannastaða gerir frumvarpið jafnframt ráð fyrir að framkvæmdir við ferðamannaleiðir geti fengið fjármögnun úr sjóðnum til samræmis við ákvæði laga um landsáætlun um uppbyggingu innviða til verndar náttúru og menningarsögulegum minjum.

Til einföldunar eru jafnframt lagðar til breytingar á núgildandi ákvæði laganna um verkefni sem sjóðurinn veitir styrki. Með breytingunni verður gildissvið laganna skýrara hvað varðar þær framkvæmdir sem heimilt er að fjármagna með fé úr framkvæmdasjóðnum.

Þá er með frumvarpinu tekinn af allur vafi um það að framkvæmdir sem eru á landsáætlun um uppbyggingu innviða til verndar náttúru og menningarsögulegum minjum eru ekki styrkhæfar úr Framkvæmdasjóði ferðamannastaða. Frá því lögum nr. 75/2011 var breytt með lögum nr. 57/2017 hafa framkvæmdir sem hafa verið á landsáætlun getað komið til greina við úthlutun úr sjóðnum ef sérstaklega standi á, verkefnið sé í þágu almannahagsmuna og þarfnist skjótrar úrlausnar. Var ákvæðið sett sem nokkurs konar varnagli þar til reynsla kæmist á framkvæmd landsáætlunar þannig að öruggt væri að mikilvægir ferðamannastaðir þar sem sannarlega væri þörf á uppbyggingu myndu ekki falla milli þessara tveggja megin kerfa opinberrar fjármögnunar á uppbyggingu innviða á ferðamannastöðum. Reynsla undanfarinna ára hefur leitt í ljós að rétt er nú að kveða með skýrum hætti á um mörk gildissviða þessara tveggja laga. Allir helstu ferðamannastaðir landsins sem eru í opinberri eigu ríkis og sveitarfélaga og þarfnast kostnaðarsamrar uppbyggingar eru á landsáætlun en fyrir aðra minni ferðamannastaðir í eigu eða umsjón sveitarfélaga kann Framkvæmdasjóður ferðamannastaða að vera betri kostur.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Efni frumvarpsins gefur ekki tilefni til þess að ætla að það brjóti gegn ákvæðum stjórnarskrár Íslands, nr. 33/1944. Styrkir sem veittir eru úr Framkvæmdasjóði ferðamannastaða til einkaaðila geta, að uppfylltum skilyrðum 61. gr. EES-samningsins, sbr. lög um Evrópska efnahagssvæðið, nr. 2/1993, talist vera ríkisaðstoð. Ekki er gert ráð fyrir því að styrkir til einstakra aðila fari yfir svokölluð „*de minimis*“ mörk og því verður ekki um tilkynningarskylda ríkisaðstoð að ræða. Í starfsreglum stjórnar sjóðsins, þar sem kveðið er á um skilyrði og fyrirkomulag úthlutana úr sjóðnum, mun verða kveðið á um að styrkir til sama aðila geti ekki numið hærri fjárhæð en kveðið er á um hverju sinni í ríkisstyrkjareglum ESB en í dag nemur hámarksfjárhæðin 200.000 evrum á þriggja ára tímabili.

5. Samráð.

[...]

6. Mat á áhrifum.

Frumvarpinu er ætlað að hafa samfélagslegan ávinning í för með sér þar sem markmið þess er að auka vægi svæðisbundinnar og sjálfbærrar þróunar. Það felur í sér að stefnumörkun nærsamfélagsins á hverjum stað mun hafa aukið vægi við mat umsókna um styrki úr sjóðnum og að við mat á umsóknum hafi efnahagslegt, samfélagslegt og umhverfislegt jafnvægi áhrif. Frumvarpið getur haft þau áhrif að vægi svokallaðra kaldari svæða aukist í styrkúthlutunum sjóðsins og að þær verði almennt í samræmi við svæðisbundna stefnumótun í ferðamálum á hverju svæði fyrir sig. Jákvæð áhrif á landsbyggðina eru því líkleg. Ekki er gert ráð fyrir hagrænum áhrifum á einstaka markaði, en þau geta mögulega verið staðbundin með hliðsjón af því að umsóknum um styrki kann að vera hafnað eða þær samþykktar eftir því hvernig þær samrýmast og kallast á við svæðisbundna stefnumótun á hverjum stað.

Frumvarpið hefur ekki í för með sér aukin útgjöld fyrir ríkissjóð.

Efni frumvarpsins gefur ekki ástæðu til að ætla að það hafi áhrif á stöðu kynjanna. Frumvarpið tekur með jöfnum hætti til allra sem sækja um styrki úr Framkvæmdasjóð ferðamannastaða. Þó má gera ráð fyrir að karlmenn verði í meiri hluta þeirra sem munu vinna við slíkar framkvæmdir. Efni frumvarpsins er ekki ákvarðandi um það hvaða innviðir verða byggðir upp eða með hvaða hætti heldur kveður það á um samræmi við stefnu stjórnvalda varðandi svæðisbundna þróun og að hún endurspeglar í mati á styrkumsóknum.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Lagt er til að markmiði og hlutverki Framkvæmdasjóðs ferðamannastaða eins og það kemur fram í 1. mgr. 1. gr. verði breytt þannig að ákvæði greinarinnar endurspegli áherslur á svæðisbundna þróun og jafna dreifingu ferðamanna. Í breytingunni felst einnig vísun til hlutverks sjóðsins við þróun ferðaþjónustu sem mikilvægrar og sjálfbærrar stoðar í íslensku atvinnulífi. Í breytingunni felst því að svæðisbundin þróun fær sjálfstætt vægi við mat á umsóknum í sjóðinn.

Lagt er til að auk þess að styrkja framkvæmdir á ferðamannastöðum eins og verið hefur geti sjóðurinn einnig styrkt verkefni til framkvæmda á ferðamannaleiðum, að öðrum skilyrðum uppfylltum. Með „ferðamannastöðum“ og „ferðamannaleiðum“ er horft til þess hvernig hugtökin eru skilgreind í lögum um uppbyggingu innviða til verndar náttúru og menningarsögulegra minja, nr. 20/2016. Með „ferðamannaleið“ getur ekki verið átt við akveg, eingöngu gönguleið, reiðleið og reiðhjólaleið.

Lagt er til að upptalning þeirra verkefna sem sjóðnum er heimilt að fjármagna skv. nágildandi 2. mgr. 1. gr. verði einfölduð til samræmis við þær breytingar sem lagðar eru til á 1. mgr.

Þá er lagt til að tekinn verði af allur vafi um það að framkvæmdir sem eru á landsáætlun um uppbyggingu innviða til verndar náttúru og menningarsögulegum minjum geti ekki fengið úthlutun úr sjóðnum, en við breytingar á lögnum árið 2017 var gert ráð fyrir að í undantekningartilfellum gæti stjórn sjóðsins ákveðið að styrkja verkefni sem væru á landsáætlun ef sérstaklega stæði á, verkefni væri í þágu almannahagsmuna og þarfnadist skjótrar úrlausnar. Þar sem nú er komin reynsla á framkvæmd landsáætlunar og samspil hennar við úthlutanir úr Framkvæmdasjóði ferðamannastaða þykir ekki ástæða til að halda undantekningunni lengur í lögum.

Um 2. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringa.