

Menningar- og viðskiptaráðuneytið
Sölvhólgata 7
101 Reykjavík

sent í gegnum samráðsgátt

Reykjavík, 30. nóvember 2023

Mál nr. 219/2023 Birt: 02.11.2023

Almennt um fyrstu drög að ferðamálastefnu

Það er mat Landverndar eftir að hafa kynnt sér fyrstu drög að ferðamálastefnu að brýn þörf sé á að samræma þær áskoranir sem að sannarlega eru að finna í viðkomandi drögum. Öll stefnan varðar náttúruna sjálfa sem vitnað er til um í skýrslu að sé óumdeilt helsta „markaðsvara“ ferðaþjónustunnar. Náttúran er þó ekki vara í þeim skilningi nema að ferðamenn geta ýmist tekið hana með sér heim í huganum eða í myndrænu formi. En að öðru leyti lýtur náttúran ekki markaðslögmálum sem er mikilvægt að ferðaþjónustan hafi hugfast.

Drögin innihalda sannarlega margar áskoranir en inn í þær megináherslur sem lagt er upp með þarf skýrari áherslu á að náttúran skuli ávallt njóta vafans og framkvæmdir allar og áætlanir taki mið af henni. Þrátt fyrir tölulegar upplýsingar úr mörgum áttum, teljum við vanta kortlagningu til að fá heildaryfirlit á stöðu íslenskrar náttúru til að takast á við þá áskorun sem við er að glíma. Slík kortlagning gæti nýst til þess að dreifa ferðamönnum betur um landið og verja þar með þau landsvæði sem hafa þolað mestan ágang.

Landvernd telur nauðsynlegt að vegna náttúru- og innviða, verði Ísland kortlagt með nýjustu tækni sem völ er á og myndrænum upplýsingum um stöðu einstakra svæða. Þar þurfi að merkja inn alla þekktu áningastaði á landinu og ferðaleiðir, skemmtiferðaskipahafnir og flétta inn verndargildi hvers svæðis þar sem það er til staðar. Kortið þyrfti að vera gagnvirk og síkvikt bæði til upplýsingar fyrir ferðaþjónustuna sem slíka og ferðamenn sjálfa. Litamerkjia þyrfti svæði á slíku korti eftir verndargildi og leiðbeiningum um umgengni og hvað skal varast. Með slíku korti væri hægt að sjá hvernig ferðamenn væru að dreifast um landið frá einum tíma til annars m.a. með beinteningu við teljara vegagerðar og sértæka teljara. Mikilvægt er sömuleiðis að aðgreina á kortinu aðgreiningu lands í eigu þjóðar og einkalendna þar sem ólík stefna og umferðarstjórnun og mögulega gjaldtaka er til staðar. Á þrívíddarkorti væri hægt að koma inn upplýsingum sem til að verja landið fyrir of miklum ágangi, hagnýta það við umferðarstjórnun og skipulag og mat á verndargildi hvers svæðis eftir því sem við á. Með slíku miðlægu korti væri að átta sig heildrænt betur á innviðum og náttúru og samræma ferðamálastefnu á landsvísu.

Polmarkagreiningar á áfangastöðum og landsvæðum er eitt af því mikilvægasta sem tiltekið er í drögum sem hér eru til umsagnar. Viðurkenning á því að náttúran sé takmörkuð og dýrmæt auðlind sem þarfnast miklu meiri verndar og viðhalds en nú tíðkast er staðfest í stefnunni sem er gott. Hvernig þarfir náttúrunnar verða uppfylltar og vernd hennar háttað er hins vegar að miklu leyti óunnið og óljóst. Bent er á margvíslegan vanda, sem augljóslega er til kominn af því að ferðaþjónustan er ein af mörgum

hraðvaxandi atvinnugreinum á Íslandi sem er fyrir löngu farin fram úr lagaumgjörðinni og regluverkinu sem ætti að verja náttúruna og þar með styðja við atvinnugreinina.

Yfirferð á stefnunni sýnir að mati Landverndar knýjandi þörf á því að koma á hálandisþjóðgarði sem allra fyrst og tryggja þannig betri umgengni við náttúru landsins og stjórnarskrárvarinn almannarétt til umgengni í náttúrunni. Til þess er þó ekki tekið í stefnunni, heldur er rætt um hvernig skipta skuli upp þeim takmörkuðu gæðum sem náttúran er milli rekstraraðila og hvernig ýta eigi undir sjálfstæða stefnumörkun sveitarfélaga og áfangastaða í ferðaþjónustu.

Margt er líkt með ferðaþjónustu og sjávarútvegi, þó ekki allt, en báðar atvinnugreinarnar byggja sókn sína á takmörkuðum sameiginlegum gæðum. Tvær megináðferðir eru til að vernda auðlindir og auka verðmætasköpun við slíkar aðstæður með hagkvæmari álagsstýringu. Önnur er gjaldtaka eða að innheimta aðgangseyri sem er þannig ákveðinn að fjöldi ferðamanna verði hæfilegur. Hin er að ákveða hæfilegan fjölda og úthluta honum sem aðgangsrétti til einstaklinga og fyrirtækja sem flytja fólk á staðinn. Í þessu tilviki fær aðgangsrétturinn virði sem er jafngildi aðgangseyris þegar rétturinn er notaður. Þótt báðar ofangreindar aðferðir geti takmarkað álagið við það sem hæfilegt er talið hafa þær að ýmsu öðru leyti mismunandi hagræn áhrif. Til að mynda er það svo að fyrri leiðin afhendir innheimtuaðila verðmæti aðgangsins. Síðari leiðin skilur verk í vinnslu verðmæti aðgangsréttarins eftir hjá viðkomandi einstaklingum og fyrirtækjum. Í reynd er mögulegt að nota báðar aðferðirnar saman.

Þörfin á hálandisþjóðgarði er meðal annars staðfest í lýsingu í stefnuþrógunum þar sem kemur fram að mun ríkari kröfur eru gerðar til umsjónaraðila áfangastaða í eigu hins opinbera, það er á friðlýstum svæðum, en nær engar til umsjónaraðila áfangastaða í einkaeigu. Sömuleiðis er því lýst að nú séu álit um hvort landeigendum sé heimilt að loka aðgengi að svæðum með því að rukka aðgangsgjald.

„Vinna þarf greiningar á almannarétti með tilliti til heimildar landeigenda til að takmarka aðgengi að náttúrustöðum. Einnig þarf að greina samspil atvinnureksturs við lög um almannarétt.“

Jafnframt segir að engar sértækar kröfur séu gerðar til einkaaðila sem nú rukka aðgangsgjald. Markmið í drögum ferðamálastefnunnar er að mörgu leyti hið sama og markmiðið með þjóðgarði, en flóknara verður að verja náttúruna og almannaréttinn og samfélagið með kvótasetningu auðlindanna og skiptingu milli einkaaðila í stórtækum rekstri. Slíkur rekstur hefur þegar leitt af sér mjög mikið álag á náttúru, vistkerfi, samfélög og innviði í byggð. Það er grundvallaratriði að slíkt álag verði ekki flutt inn á hálendi líka, heldur verði dreginn hringur um ósnortin víðerni á hálendinu, þau verði undir einni stjórn, en ekki kvótasett og afhent rekstraraðilum til fullnýtingar.

Í stefnuþrógunum er gott að sjá áform um álagsstýringu á komur skemmtiferðaskipa til Íslands, til að vernda viðkvæma náttúru og jafnvægi í nær samfélagi. Sömuleiðis að við skipulagsgerð áfangastaða skuli stuðlað að því að uppbygging mannvirkja og þjónustu taki mið af þolmörkum náttúru, innviða ferðamanna og samfélags og að hugað verði að varðveislu landslags. Fjallað er um sjálfbærnivottanir fyrirtækja í rekstri ferðaþjónustu sem leið til að tryggja gæði þjónustu og umgengni við náttúru. Í stefnunni er orkuskiptum í vegasamgöngum lýst sem umfangsmesta flóknast og mikilvægasta verkefni Íslandssögunnar. Verkefni sem krefjast úthalds, seiglu og djarfra ákvarðana. Skilvirkara skipulag orkuskipta verði að komast á. Lagt er til í stefnuþrógunum að skipuð verði orkuskiptastjórn, lykirláðuneyta og fulltrúum atvinnulífs til þessa verks. Landvernd bendir á að í slíkri stjórn verða að vera

fulltrúar náttúruverndar og almennings, en ekki aðeins ráðherra og atvinnulífs. Hér þurfa allir að koma að borðinu, einmitt vegna þess hve mikilvægt verkefnið er. Djarfar aðgerðir í orkuskiptum eru aðgerðir sem snúa að bættum hreinorku drifnum almenningssamgöngum og styrkjum til rafbílavæðingar þeirra samfélagshópa sem ekki geta fjármagnað breytinguna sjálfir.

Ekki er nægjanlegt tillit tekið til þarfa ferðaþjónustunnar við gerð og fjármögnun samgönguáætlunar, enda byggir hún í grunninn enn á þörfum annarra atvinnugreina. Ákvarðanir um viðhald og þjónustu vega eru teknar út frá fjöldatölum og mati á álagi þar sem ekki er horft fram í tímann og jafnvel eru notaðar niðurstöður teljara á lokuðum vegum. Þar af leiðandi er forgangsröðun vegaframkvæmda og þjónustu ekki í samræmi við þarfir ferðaþjónustunnar og vegir að áfangastöðum lokaðir eða ófærir víða um land. Víða eru vegir að áfangastöðum sem bera ekki þá umferð sem er nú þegar er komin og ljóst að aukið fjármagn verður að setja í þjónustu, viðhald og uppbyggingu vega.

Upplýsingagjöf opinberra aðila varðandi þjónustu vegakerfisins verk í vinnslu verði bætt. Aðgengi að landinu og innan landshluta sé bætt með öflugum almenningssamgöngum og reglulegu flugi um alla millilandaflugvelli landsins.

Skipulag, rekstur og upplýsingagjöf almenningssamgangna landsins verði þróað í takt við þarfir ferðaþjónustunnar. Kerfið sé fjármagnað til að veita fullnægjandi þjónustu til ferðamanna á leið á milli sveitarfélaga og áfangastaða. Einnig sé fjárfest í búnaði sem veitir fullt aðgengi og sá búnaður nýttur.

Landvernd tekur heilshugar undir ábendingar um bættar almenningssamgöngur jafnt fyrir ferðafólk og almenning í landinu. Öflugt kerfi almenningssamgangna verði rafvætt, einfalt í notkun og uppbygging þess miði að því sérstaklega að leysa einkabílinn af hólmi. Almenningssamgöngur verði augljós fyrsti kostur við hvern flugvöll og hverja höfn.

Samtökin vilja benda sérstaklega á að ekki er sjálfsagt að byggja upp vegi alls staðar þar sem umferð er orðin meiri en vegir bera. Sums staðar er betri kostur að stýra umferð, takmarka hana þegar nauðsyn krefur til þess að verja náttúruna. Uppbyggðir vegir á hálendinu eru ekki sjálfsagðir, þótt ferðamenn langi að komast víðar á bíl. Hálendið er einstakt, landslagsheildir þar þarf að verja bæði gegn of miklum ágangi og uppbyggingu sem breytir upplifun ferðafólks og spillir náttúrunni.

Ýmislegt gott má finna í stefnunni, eins og styrkingu landvörslu. Heilsárs landsvarsla er mikilvæg á mörgum stöðum og lenging tímabilsins nær alls staðar. Rætt er um möguleika á að koma á landvörslu á svæðum utan þjóðgarða og friðlýstra svæða. Landvernd telur forgangsverkefni hér að koma langtum stærra svæði undir þjóðgarð og efla landvörslu á innan hans til að byrja með.

Auka þarf landvörslu á friðlýstum svæðum og í þjóðgördum, ásamt því að endurskoða lög um friðlýsingu með tillit til ferðamannastaða í einkaeigu til að tryggja landvörslu á þeim áfangastöðum. Skilgreina þarf fleiri hlutverk landvarða með áherslu á þjónustu við ferðamenn annars vegar og náttúruvernd hins vegar eins og fordæmi eru fyrir erlendis.

Náttúruauðlindir og samfélagsleg þolmörk munu ekki umbera óheftan ágang, með tilheyrandi aukinni þröng og hugsanlegum skemmdum. Hömlur á fjölda ferðamanna á háönn gætu bætt nýtingu vinnuafis og fjármagns en einnig takmarkað framboð sem leiðir að jafnaði til hærra verðs og þar með bættrar afkomu. Athuga skal að þær leiðir sem valdar eru til að setja á slíkar



takmarkanir munu að endingu ákveða hvernig ábata af þess háttar skipulagsumgjörð mun verða skipt. Opinber gjaldtaka til að draga úr eftirspurn mun þannig lenda í vasa hins opinbera en fjöldatakmarkanir einar og sér að mestu hjá atvinnugreininni sjálfri.

Landvernd tekur undir að þolmörk náttúruauðlinda og samfélags, beri ekki óheftan ágang og að hömlur á fjölda ferðamanna á háannatíma séu nauðsynlegar, fyrir náttúruna, ekki síður en fyrir afkomu greinarinnar. Slíkar hömlur þurfi sérstaklega að setja til að verja viðkvæm svæði og koma í veg fyrir tjón á náttúrunni. Takmarkanir þarf því að vinna með sérfræðingum á hverju því sviði sem tilheyrir náttúruvernd. Landvernd minnir á að náttúran á sig sjálf og að opinber gjaldtaka sem rennur til náttúruverndar er nauðsyn og „vasi hins opinbera“ er einkennilegur frasi í því ljósi.

Fram kemur í drögnum að ekki er til heildarsýn fyrir uppbyggingu á námi í ferðaþjónustu. Óskir atvinnugreinarinnar um uppbyggingu á námi liggja fyrir. Landvernd áréttar mikilvægi þess að námsefni í sem tryggir góða fræðslu um verndun náttúru og umhverfis verði lagt til grundvallar í slíku námi og býðst til þess að koma að gerð námsefnis og kennslu. En Landvernd býr einmitt að langri reynslu af kennslu og námsefnisgerð í náttúruvernd og sjálfbærni fyrir öll skólastig í landinu í gegnum Grænfánaverkefnið. Mikilvægt er að nám í ferðaþjónustu byggji á menntun til sjálfbærni sem eflir fólk til að bregðast við áskorunum samtímans og framtíðarinnar á valdeflandi og skapandi hátt. Slíkt nám mun stuðla að stöðugri þróun á málefnum ferðaþjónustunnar með sjálfbærri þróun að leiðarljósi

Áhugaverð eru markmið um kynningu á Íslandi sem einstökum heilsuáfangastað með áherslu á þaðmenningu og markvissri kynningu á Íslandi sem menningarlegs áfangastaðar má sjá í ferðamálastefnunni.

– Stutt lýsing: Íslensk menning – í samtíma og sögu – listir, hönnun, handverk, arfleifð, hátíðir, menningarlandslag og matarmenning fái vægi sem ein af meginstoðum íslenskrar ferðaþjónustu í öllu opinberu kynningarstarfi.

Landvernd leggur til að bætt verði við lýsinguna á menningarlegum áfangastað, áherslu á náttúruna sjálfa. Að Ísland búi yfir meiri náttúru og víðernum en flest önnur lönd og rík áhersla verði lögð á jarðfræði, sérstaka jarðsögu landsins, náttúruhamfarir, vistkerfi og líffræðilega fjölbreytni í kynningu landsins. Náttúra Íslands, landið sjálft, ósnortnir hlutar þess og saga íslenskrar náttúru er það langbesta sem Ísland hefur upp á að bjóða. Varðveislugildi náttúrunnar þarf að kynna ferðamönnum vandlega og sömuleiðis hvernig Ísland ætlar að varðveita náttúrugæðin til langrar framtíðar. Mótun ferðamálastefnu er stórt verkefni, jafnvel stærra en orkuskiptin og því er einstaklega mikilvægt að vel takist til og að verndun náttúrunnar verði þar í öndvegi.

*Bestu kveðjur,
f.h. stjórnar Landverndar*

Þorgerður María Þorbjarnardóttir