

Umhverfis- og auðlindaráðuneytið
Skuggasundi 1
101 Reykjavík
Netfang: postur@uar.is

Reykjavík, 16. mars 2018

Efni: Umsögn Landverndar um drög að stefnumarkandi landsáætlun um uppbyggingu innviða til verndar náttúru og menningarsögulegum minjum, 2018.

Inngangur

Landvernd fagnar opinberri stefnumörkun um heildstæða uppbyggingu ferðamannastaða sem tekur mið af því meginsjónarmiði að vernda skuli náttúru- og menningarminjar landsins. Stefnumörkun af þessu tagi er orðin löngu tímabær í ljósi gríðarlegs vaxtar í fjölda ferðamanna til landsins undanfarin ár.

Stefnan sem hér er til umsagnar er frumraun og titlað sem „drög“. Það er réttnefni að mati Landverndar. Margt er gott í stefnunni en annað er óljóst. Stundum virðist eins og ríkið viti ekki í hvorn fótin það á að stíga, tipli á tánnum til að stuða ekki annars vegar ferðaþjónustuna og hins vegar sveitarfélögin í landinu, sem vissulega hafa mikilla hagsmuna að gæta.

Landvernd veltir því upp hvort betra hefði verið sem fyrsta skref að ríkið setti sér stefnu um uppbyggingu innviða á ferðamannastöðum í hreinni opinberri eigu/umsjón eingöngu, sérstaklega í ljósi breyttra laga um Framkvæmdasjóð ferðamannastaða. Verkefnaáætlun til næstu þriggja ára myndi þá aðeins forgangsraða þessum stöðum en láta staði í eigu/umsjón annarra og staði með blandað eignarhald bíða, sbr. umsögn Landverndar um verkefnaáætlun. Með þessu móti gæti ríkið sett mun ákveðnari og skýrari stefnu, sem keyra mætti næstu þrjú árin sem eins konar tilraunaverkefni og fyrirmynd til framtíðar.

Það sem einkum truflar Landvernd varðandi núverandi drög er eftirfarandi: Í fyrsta lagi að þótt yfirlýst markmið sé náttúru- og minjavernd, eru efnahagslegir hagsmunir ansi ofarlega í textaumfjöllun. Í öðru lagi er oft óljóst hvað er hlutverk ríkisins og hvað sveitarfélaga og hvort yfirleitt sveitarfélög þá kaupi stefnuna. Í þriðja lagi vantar oft skýrari stefnumótandi markmið og áherslur, þ.e.a.s. einhverja hugmynd um hvað höfundar stefnunnar ætla sér í raun og veru. Í fjórða lagi, sem er grundvallaratriði, vantar að skerpa forgangsroðunina varðandi net ferðamannastaða og fylgja henni eftir í stefnunni. Í fimmta lagi, sem er annað grundvallaratriði, þá er hvergi minnst á fyrirætlanir umhverfis- og auðlindaráðuneytis um sameiningu landvörsluverkefna nokkurra ríkisstofnana í eina svokallaða „Þjóðgarðastofnun“. Hröð og markviss uppbygging slíkrar stofnunar er í raun forsenda þess að vel takist til um innviðauppbyggingu til framtíðar og nauðsynlegt að vefa þá ákvörðun inn í stefnumörkunina. Í sjötta lagi virðist landvarsla og fræðsla gleymast ansi mikið í stefnumarkandi áherslum, þótt landverðir séu skilgreindir sem innviðir, eins einkennilegt og það hljómar.

Að því er Landvernd fær best séð er meginhugmynd stefnunnar sú að byggja upp **net velbúinna (fjölda)ferðamannastaða** á landsvísu sem geti tekið á móti þorra ferðamanna sem landið sækja og þannig dregið úr ágangi og álagi á aðra staði – sbr. 5 mgr. í kafla 2. Eins og fram hefur komið, m.a. í kynningu stefnunnar, er þorri þeirrar aukningar sem orðin er í fjölda



ferðamanna byggður á svokölluðum þjónustusinum sem eru á hraðferð og vilja þægindi. Landvernd telur að skerpa þurfi þennan fókus til muna og að algert forgangsmál sé þess vegna að ákvarða hvernig þetta net skuli líta út, þ.e. hve margir staðir eiga að vera í því í upphafi, hvaða staðir þetta eru, hvernig uppbyggingu þeirra skuli háttað, o.s.frv. Þetta væri t.d. auðvelt verk ef fókusinn væri á staði í opinberri eigu í byrjun, eins og bent er á hér að framan.

Landvernd telur val á stöðum í fyrstu verkefnaáætluninni ábótavant. Út úr þeirri forgangsröðun komu 70 staðir sem er nánast óviðráðanleg tala miðað við fyrirsjáanleg fjárframlög frá ríkinu. Þarna hefði fókusinn átt að vera mun meiri á tiltölulega fáa lykilstaði (40–50) sem myndu þá mynda fyrsta **net (fjöld)ferðamannastaða** á landinu.

Landvernd beinir því til umhverfis- og auðlindaráðuneytis hvort ekki sé skynsamlegt að staldra við og endurtaka forgangsröðunina með færri og ákveðnari valþáttum. Kannski dugar að spyrja: „Er staðurinn verðugur kandídat í **fyrsta net ferðamannastaða**, þ.e. hefur hann þegar öðlast stöðu sem fjölsóttur ferðamannastaður“ og velja svo úr viðráðanlega tölu eftir ferðamannafjölda og landshlutum. Eins og fram er komið hefðu staðir sem falla undir Framkvæmdasjóð ferðamannastaða ekki átt að fari inn í þessa fyrstu áætlun, né heldur staðir þar sem ágreiningur er um eignarhald/umsjón eða umsjón blönduð. Það getur boðið upp á endalausar samningaviðræður og þóf. Þá skiptir staða skipulagsmála sáralitlu máli þar sem því má auðveldlega kippa í liðinn á einu til einu og hálfu ári, o.s.frv.

Eins og ágætlega er gerð grein fyrir í hugmyndafræði stefnunnar getur öflug landvarsla víða komið í stað efnislegra innviða. Það vantar þó að fylgja þessu eftir í 6. kafla um stefnumótandi markmið og áherslur. Þar þarf að skrifa landvörslu/fræðslu inn sem áhersluatriði á nokkrum stöðum.

Landvernd leggur svo að endingu til sem almenna ábendingu að skjalið verði rækilega yfirlesið með tilliti til málfars og endurtekninga.

Efnislegar ábendingar.

Þar sem fókusinn í stefnuáætlunum er enn ansi loðinn, er e.t.v. ekki tímabært að koma með einstakar efnislegar athugasemdir. Landvernd ákvað þó að tína eitthvað til, einkum til að styrkja þau áhersluatriði sem fram komu í inngangi.

Kafli 2, bls. 4

3. mgr.: Talað er um að leita ákveðins jafnvægis milli verndunar og nýtingar. „Jafnvægi“ felur yfirleitt í sér að eitthvað tvennt nokkuð jafngilt vegist á, en nýting í þágu ferðþjónustu getur hreinlega stangast á við náttúruvernd (sbr. Surtsey, Eldey). Þess vegna er betra að segja: „Þar sem nýting í þágu ferðþjónustu er talin ásættanleg og æskileg skal leitað sem mestis jafnvægis milli hennar og verndunar náttúru- og menningarminja“.

4. mgr., fyrsta setning: „...að þetta séu ekki ósamrýmanleg sjónarmið...“. Bæta við orðinu yfirleitt, sbr. athugasemd hér að framan: „...að þetta séu yfirleitt ekki ósamrýmanleg sjónarmið...“.

Bls. 5

3. mgr., fyrsta setningin: „Í fyrsta lagi er ætlunin með landsáætlun að innleiða ákveðna hugmyndafræði og stefnumótun varðandi val á stöðum sem á að vera leiðandi við ákvarðanir um fyrirkomulag innviða“. Þetta gerir ráð fyrir tveggja þrepa áætlun þar sem staðir verða valdir (vætanlega til að vera í neti ferðamannastaða) í fyrsta þrepi (I) og síðan verði farið í að



ákvarða innviði (II). Landvernd hugnast þessi aðferðafræði, sbr. inngang, en henni er alls ekki fylgt eftir í stefnunni þar sem öllu er blandað saman.

3. mgr., fjórða setning: „Í framtíðinni verði þannig til í landinu net fjölbreyttra náttúru- og minjastaða í öllum landshlutum...“. Þessi grundvallarhugmynd er ansi óljós og nauðsynlegt að taka skýrar til orða. Hvað þýðir „í framtíðinni“ í árum talið? Á að gefa sér 2, 4, 6 eða 10 ár í að hanna netið? Hversu marga staði um ræðir? Varla 70 eins og verkáætlunin er að fást við. Landvernd myndi vilja hafa þetta á þann veg: „Á allra næstu árum verði lagður grunnur að neti 40–50 fjölbreyttra náttúru- og minjastaða í öllum landshlutum, sem verða í forgangi uppbyggingar“.

Bls. 6

6. liður upptalningar: „Ekki skal sjálfkrafa ráðist í gerð umfangsmikilla efnislegra innviða sem kalla jafnframt á mikið viðhald, ef hægt að er að ná fullnægjandi árangri með landvörslu og umgengnisreglum.“ Landvernd tekur heils hugar undir þetta og m.a. þess vegna er skýr forgangsröðun, varðandi staði sem byggja á upp, afar mikilvæg frá byrjun.

Bls. 10

Sjá athugasemdir í inngangi um val á stöðum í fyrstu verkáætlunina.

Bls. 13

1. mgr. undir lið 1: „Skilgreindir verði ákveðnir staðir í öllum landshlutum þar sem faglega verði staðið að uppbyggingu innviða til verndar náttúru og minjum.“ Þarna þarf að kveða mun fastar að orði. Hvað þýðir t.d. „ákveðnir staðir“. Hér þarf að segja eitthvað á þá leið: „Á næstu 2–3 árum (helst skemur ef ráðuneytið treystir sér til) verður fyrsta **net ferðamannastaða** skilgreint og línur lagðar um faglega uppbygging þess“.

Fyrsti áhersluliður undir „Langtímasýn stýringar og sjálfbærrar þróunar“: Hér þarf að bæta við undirstrikaða orðalaginu: „...aðráttarafl séu byggðar á þolmarkarannsóknnum og afturkræfar...“.

Bls. 14

1.2 Flokkun lands og staða: Hér vantar mikilvægasta liðinn. „1.2.1 Unnin verði mótuð hugmynd að fyrsta neti ferðamannastaða, sem tiltaki hverjir staðirnir eru, hvað þarf að gera varðandi uppbyggingu þeirra og hvernig það verður fjármagnað. [Innleiðing 2018–2020]“

Bls. 15

Fyrsti áhersluliður undir „Langtímasýn um vernd náttúru og menningarsögulegra minja“: Hér kemur aftur að „jafnvæginu“. Landvernd leggur til: „Vernd náttúru og menningarsögulegra minja skal ávalt njóta forgangs. Þar sem ákveðið verður að byggja upp ferðamannastaði skal stefnt að jafnvægi...“.

Landvernd leggur til að bætt verði við fimmta áherslulið: „Að ávallt sé tryggt fjármagn til fullnægjandi landvörslu þannig að ferðamenn fái viðhlýtandi leiðbeiningar og fræðslu“ [ákveða má t.d. lágmarksfjölda landvarða út frá fjölda ferðamanna á dag].

Bls. 16

Liður 2.1.1, fyrsta lína: Hér þarf að bæta við undirstrikaða orðalaginu: „...séu unnar fyrir alla staði í neti ferðamannastaða og þess gætt...“.



Landvernd leggur til að bæta við nýjum lið undir „Umsjón, ábyrgð og eignarhald“: „2.2.4. Tryggð verði fullnægjandi fræðsla og leiðbeiningar til ferðamanna með ráðningu landvarða, með sýningarhaldi og annarri miðlun.“

Bls. 18

3.1.1, seinni setning: „Tryggður verði fullnægjandi fjöldi landvarða og hlutverk þeirra, ábyrgð og heimildir til....“.

Bls. 19

Fyrsti áhersluliður undir „Langtímasýn um skipulag og hönnun“: Landvernd skilur ekki hvað við er átt. Hvernig tengist þetta landsstefnunni sem hér er til umsagnar? Er ekki eðlilegra að sveitarfélögin taki upp stefnu ríkisins en öfugt?

Annar áhersluliður: Bæta við undirstrikaða orðalaginu: „Lokið verði við deiliskipulag allra staða í neti ferðamannastaða og annarra sem eru undir miklu álagi...“.

Landvernd skilur ekki þriðja áherslulið. Hvernig hjálpar „sambætting áfangastaðaáætlana og skipulagsáætlana“ landsáætlun um uppbyggingu ferðamannastaða?

Bls. 20

4.1.2. „Sveitarfélög fjalli....stofnanir.“ Er byrjað á öfugum enda? Þarf ekki ríkið fyrst að ákveða, í samráði við sveitarfélög o.fl., hvaða staðir verði í **neti ferðamannastaða** og því næst geta sveitarfélögin, í samráði við ríkið, farið að spá í nánari forsendur skipulagsins?

4.4.1. „Fagþekking...verði eflid...“. Hér er nauðsynlegt að kveða skýrar að orði. Landvernd leggur til: „Fagþekking á sviði innviðauppbyggingar verði eflid með miðlægrri starfseiningu sem geti þjónað stofnunum/þeirri stofnun, og eftir atvikum sveitarfélögum og einkaaðilum, sem sinna umsjá lands“. Þetta tengist vissulega hugmyndum um sameiningu ríkiseininga sem sinna umsjón lands í eina stofnun.

Bls 21

4.5.3. Fyrsta setning: Bæta við undirstrikaða orðalaginu: „...í náttúrunni verði uppfærðar og staðlaðar...“ Það er ekki nóg að mati Landverndar að gefa út leiðbeiningar. Það þurfa að vera til ófrávíkjanlegir staðlar um uppbyggingu á a.m.k. friðlýstum ferðamannastöðum og þjóðlendum í ríkiseigu, ss. um byggingamagn og umfang, hæð bygginga, fjölda gistinátta o.s.frv.

Þriðji áhersluliður undir „Langtímasýn um ferðamannaleiðir“: Sleppa orðinu „helstu“. ALLAR reið- og hjólaleiðir á friðlýstum svæðum þarf að skilgreina, annars eru þær ekki til.

Virðingarfyllt.

F.h. stjórnar Landverndar,

Snorri Baldursson, stjórnarmaður