

**Stefnumarkandi landsáætlun um uppbyggingu
innviða til verndar náttúru og
menningarsögulegum minjum**

Skýrsla verkefnisstjórnar

Mars 2018

Innihald

I. STEFNUMARKANDI ÁÆTLUN	3
1. LÖG UM LANDSÁÆTLUN	3
2. HUGMYNDAFRÆÐI OG FRAMTÍÐARSÝN	3
2.1. Innviðir í samhengi landsáætlunar.....	6
2.2. Heildarsýn og samræming	6
3. STEFNUMÓTANDI MARKMIÐ, ÁHERSLUR OG MÆLIKVARÐAR	7
4. STEFNUMÓTANDI ÁHERSLUR RÁÐHERRA	7
5. FRAMKVÆMD OG SKIPULAG ÁÆTLUNARINNAR	7
5.1. Verkefnisstjórn og gerð landsáætlunar	8
5.2. Ráðgjafanefnd um stefnumarkandi landsáætlun til tólf ára.....	8
5.3. Forsendur stefnumótunar og forgangsröðunar	8
5.4. Opið samráðs og kynningarferli	10
5.5. Innleiðing.....	11
6. STEFNUMÓTANDI MARKMIÐ OG ÁHERSLUR.....	13
1. STÝRING OG SJÁLFBÆR ÞRÓUN	13
2. VERND NÁTTÚRU OG MENNINGARSÖGULEGRA MINJA.....	15
3. ÖRYGGISMÁL	17
4. SKIPULAG OG HÖNNUN	19
5. FERÐAMANNALEIÐIR.....	21
II. GREINARGERÐ MEÐ STEFNUMARKANDI LANDSÁÆTLUN	23
1. INNGANGUR.....	24
1.1. Afmörkun gildissviðs	26
1.2. Frekari leiðsögn.....	26
2. FORSENDUR	28
3. UMSJÓN MEÐ NÁTTÚRU- OG MENNINGARMINJUM.....	29
3.1. Ríkisstofnanir	29
3.2. Sveitarfélög	31
4. LYKILHUGTÖK	31
5. STEFNUMÓTANDI MARKMIÐ OG ÁHERSLUR.....	34
5.1. Markmið um stýringu og sjálfbæra þróun	34
5.2. Markmið um vernd náttúru og menningarsögulegra minja.....	37
5.3. Markmið um öryggismál	40
5.4. Markmið um skipulag og hönnun.....	42
5.5. Markmið um ferðamannaleiðir.....	46

I. STEFNUMARKANDI ÁÆTLUN

Hér eru sett fram drög að stefnu stjórnvalda um uppbyggingu innviða til verndar náttúru og menningarsögulegum minjum.

Ferðaþjónusta hefur á fáum árum aukist mikið og er nú einn mikilvægasti atvinnuvegur þjóðarinnar. Helsti grundvöllur ferðaþjónustunnar er nýting fjölbreyttra gæða náttúru og menningararfs, en það eru einkum þau gæði sem laða gesti til landsins.

Í öflugri ferðaþjónustu felast mikil tækifæri fyrir samfélagið, en jafnframt margar áskoranir. Mikilvægt er því að mótuð sé stefna, þjónusta aðlagist breytilegum þörfum og að til verði nauðsynlegir innviðir til verndar náttúru og menningarsögulegum minjum.

1. LÖG UM LANDSÁÆTLUN

Lög nr. 20/2016 um landsáætlun um uppbyggingu innviða til verndar náttúru og menningarsögulegum minjum voru samþykkt á Alþingi þann 30. mars 2016 og tóku gildi 5. apríl sama ár. Í lögnum er kveðið á um gerð slíkrar stefnumarkandi landsáætlunar. Skal þar leggja til grundvallar vernd náttúru og menningarsögulegra minja og viðmið um sjálfbæra nýtingu og skilgreina þá stefnu við uppbyggingu og viðhald sem unnið verður eftir á gildistíma áætlunarinnar.

2. HUGMYNDAFRÆÐI OG FRAMTÍÐARSÝN

Ísland er einstaklega ríkt af fallettri og sérstæðri náttúru og landslagi sem ferðamenn sækjast eftir að skoða og upplifa.

Sú stefnumótun sem hér birtist byggir á því meginsjónarmiði að náttúru og menningarminjar landsins skuli vernda og þegar komi að nýtingu þeirra gæða sem í þeim felist skuli ávallt horft til viðmiða um sjálfbærni. Verulegur hluti mikilvægustu minja í landinu er jafnframt þegar friðlýstur eða nýtur annarrar verndar samkvæmt sérstökum lögum.

Stefnumótun þessi byggir jafnframt á því meginsjónarmiði að ferðaþjónusta sé mikilvægur atvinnuvegur, sem skiptir miklu máli fyrir efnahag og velferð í íslensku samfélagi og styrkingu byggðar. Því er sú hugmyndafræði leiðandi við stefnumótunina að leita verði ákveðins jafnvægis milli verndunar náttúru- og menningarminja og svo nýtingar þeirra í þágu ferðaþjónustu þar sem slík nýting telst ásættanleg. Í því felast mörg tækifæri fyrir íslenskt samfélag.

Stefnumótunin gengur út frá þeirri hugmyndafræði að þetta séu yfirleitt ekki ósamrýmanleg sjónarmið. Staðreyndin er sú að ferðaþjónusta á Íslandi byggir að verulegu leyti á þeirri ímynd að hér sé aðgengileg en jafnframt lítt snortin náttúra sem njóti fullnægjandi verndar. Því þarf að leita allra leiða til að náttúra og menningarminjar spillist ekki við nýtingu ferðaþjónustu. Á þann hátt er hægt að stuðla að því að upplifun ferðamanna samræmist væntingum og að ferðaþjónustan geti þróast með sjálfbærum hætti.

Í því samhengi skiptir það sjónarmið miklu máli að ekki séu allir fallegir og sérstæðir staðir í náttúrunni byggðir upp heldur séu þau gæði, sem felast í ósnortinni náttúru, einnig varðveitt. Val á aðgerðum við innviði á hverjum stað þarf því að grundvallast á skilningi á eðli staðarins, eðli ferðamennsku á staðnum, verndargildi, skipulagi og nánari stefnumótun. Vel útfærðir innviðir á völdum stöðum, svæðum og leiðum sem ferðamenn sækja í náttúrunni er ein forsenda fyrir sjálfbærri ferðaþjónustu á Íslandi.

Almannaréttur til frjálstrar farar um landið án þess að valda spjöllum, óháð eignarhaldi þess lands sem farið er um, er mikilvægur hluti réttinda og sjálfsvitundar Íslendinga líkt og á hinum Norðurlöndunum. Ákvæði um almannarétt eru sett fram í lögum um náttúruvernd nr. 60/2013. Eignarréttindi eru mikilvæg og stjórnarskrárvarin réttindi og því er nauðsynlegt að vinna með samspil þeirra og almannaréttar. Meta þarf annars vegar hvað teljist eðlilegur hluti almannaréttar til frjálstrar farar um landið og hins vegar hvaða viðmið eigi að hafa við aðgengi og umferð um land í þágu ferðaþjónustu.

Náttúra sem er aðgengileg er jafnframt stór hluti þeirrar jákvæðu upplifunar sem ferðamenn njóta hér. Hröð fjölgun ferðamanna veldur hins vegar nýjum áskorunum, annars vegar hvað varðar stýringu álags á náttúru og innviði, og hins vegar varðandi umfang þjónustu sem er æskilegt að veita ferðamönnum. Hvort tveggja skiptir miklu máli varðandi það að uppfylla væntingar ferðamanna. Á ýmsum mikilvægum stöðum og leiðum er fjöldi orðinn slíkur að álag er verulegt. Ákveðnar umgengnisreglur og stýring er því nauðsynlegur hluti þeirra innviða sem þarf að byggja upp til verndar náttúru og menningarminjum, að teknu tilliti til eignarréttar og sjónarmiða almannaréttar.

Í lögum um landsáætlun er fjallað um ferðamannastaði, -leiðir og -svæði.

- Ferðamannastaður: Skilgreindur staður sem hefur aðráttarafl fyrir ferðamenn vegna náttúru hans eða sögu.
- Ferðamannaleið: Skilgreind leið sem tengir saman ferðamannastaði. Ferðamannaleiðir geta verið gönguleiðir, reiðleiðir og reiðhjólaleiðir.
- Ferðamannasvæði: Skilgreint landsvæði sem ferðamenn sækja vegna náttúru þess og sögu og tekur til fleiri en eins ferðamannastaðar.

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. Fyrir liggur að fjöldamargir staðir eru þegar orðnir mjög vinsælir og mikilvægir fyrir ferðaþjónstuna og taka sumir á móti meira en einni milljón gesta árlega. Val á stöðum sem gerðir eru aðgengilegri fyrir ferðamenn þarf hins vegar að þróast frá því að vera nánast tilviljanakennt yfir í að vera gert með frumkvæði, fyrirhyggju og framtíðarsýn að leiðarljósi. Í framtíðinni verði þannig til í landinu net fjölbreyttra náttúru- og minjastaða í öllum landshlutum þar sem ferðamenn og ferðaþjónustuaðilar eru velkomnir og geta gengið að ákveðinni aðstöðu og þjónustu vísri. Ennfremur þróist uppbygging á forsendum viðkomandi staðar og þeirrar verndunar og upplifunar sem þar er stefnt að.

Skort hefur að sett séu markmið um hvert skuli stefna með uppbyggingu á ferðamannastöðum í náttúrunni þannig að hægt sé að þróa innviði og vinna með þölmörk viðkomandi svæða.

Draga má saman eftirfarandi áherslur sem hafðar verði að leiðarljósi við uppbyggingu innviða á ferðamannastaðum:

1. Að skilgreindir séu aðilar sem beri umsjónarlega ábyrgð á hverjum stað og einnig hvað felist í umsjónarlegri ábyrgð.
2. Að fyrir hvern stað verði til stefnumótun um eðli uppbyggingar innviða og markmið vegna upplifunar ferðamanna á hverjum stað. Þegar um er að ræða friðlýst svæði er rökrétt að það verði hluti af stjórnunar- og verndaráætlun. Fyrir aðra staði þarf að setja slíkt sérstaklega fram.
3. Unnið verði deiliskipulag fyrir ferðamannastaði þar sem fyrirkomulag helstu innviða er mótað og sett fram.
4. Þegar fyrir liggur stefnumótun um hvers konar ferðamannaupplifun sé stefnt að á hverjum ferðamannastað, verði hægt að setja viðmið, greina og móta þolmörk til að hjálpa til við stjórnun og stuðla að sjálfbærri nýtingu á viðkomandi stað.
5. Leitast skal við að byggja upp þá staði sem ferðamenn sækja að staðaldri og eru þess eðlis að hægt sé að koma þar fyrir verndandi innviðum eins og hentar.
6. 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.
7. Leita skal allra leiða til að lágmarka sjónræn áhrif og umhverfisáhrif við innviðauppbyggingu. Æskilegt er að innviðir auki upplifun af viðkomandi stað. Efnislegir innviðir geta hæglega spilt upplifun af viðkomandi stað ef ekki er rétt að málum staðið.

Í öðru lagi eru ferðamannaleiðir sem í samhengi landsáætlunar eru leiðir sem ekki eru ætlaðar fyrir vélknúna umferð. Slíkar leiðir tengja saman ólíka staði og kalla á sambærilega hugmyndafræði um innviði vegna álags og upplifunar. Ferðamannaleiðir eru óljósari viðföng í stefnumótun og í raun skortir verulega á að fyrir liggi rammi til stefnumarkandi ákvarðanatöku um fyrirkomulag innviða til stýringar og verndunar þeirra. Landsáætlun byggir hins vegar á þeirri hugmyndafræði að til verði skipulegt net ferðamannaleiða með fullnægjandi innviðum á sömu forsendum og á við um ferðamannastaði. Því er lögð sérstök áhersla á að í fyrsta áfanga landsáætlunar verði unnin stefnumótun og lögð drög að regluverki til að hægt sé að taka stefnumótandi ákvarðanir um fyrirkomulag, ábyrgð og stjórnun á ferðamannaleiðum til framtíðar. Jafnframt verður í fyrstu útgáfu áætlunarinnar lögð áhersla á gönguleiðir, en reiðleiðir og hjólaleiðir teknar til skoðunar í framhaldinu.

Draga má því saman eftirfarandi áherslur sem hafðar verði að leiðarljósi við ferðamannaleiðir:

1. Að unnin verði stefnumótun og reglur um hvernig standa skuli að skipulagi, umsjón og uppbyggingu gönguleiðanets, sem samanstandi af fjölbreyttum gönguleiðum fyrir ólíka hópa með mismunandi þarfir.
2. Að til verði skipulagt net gönguleiða um landið með fullnægjandi innviðum til að tryggja vernd náttúru og menningarminja og að upplifun gesta verði í samræmi við væntingar.

Í þriðja lagi getur hentað að fjalla um ferðamannastaði innan ákveðinna svæða. Þau svæði geta verið ýmiskonar eftir aðstæðum, þjónustubörf og áherslum hverju sinni. Þannig geta ferðamannasvæði náð til nokkurra ferðamannastaða innan landshluta, sveitarfélags/sveitarfélaga, stærri friðlýstra svæða eða sameinað ferðamannastaði meðfram tilteknum akstursleiðum. Vinna þarf áfram með hugmyndafræði ferðamannasvæða í samhengi landsáætlunar, m.a. með hliðsjón af því hvernig svokallaðar áfangastaðaáætlanir þróast.

2.1. Innviðir í samhengi landsáætlunar

Með innviðum í samhengi landsáætlunar er átt við eftirtalda þrjá þætti:

- Efnislegir innviðir: Svo sem stígar, pallar, merkingar, gestamiðstöðvar, bílastæði eða skilti.
- Varsla og mönnun: Svo sem landvarsla, eftirlit, þjónusta eða leiðsögn.
- Reglur: Svo sem reglur til að stýra umferð gesta til að koma í veg fyrir spjöll og bæta upplifun þeirra.

Í þessari stefnumótun er unnið með útfærslu þessara innviða svo og samspil þeirra.

Samhliða því að þessi innviðir eiga að stuðla að vernd náttúru og menningarminja skiptir miklu að þeir verði ekki til þess að rýra gildi viðkomandi staða, heldur séu þannig skipulagðir að þeir auki gildi staðanna ef þess er nokkur kostur og upplifun ferðamanna sem þá heimsækja.

Efnislegir innviðir eru sérstaklega vandmeðfarnir í þessu samhengi, enda eru margir af þeim stöðum sem landsáætlun fjallar um okkar merkustu náttúru- og minjastaðir. Það er því veruleg áskorun að koma þeim vel fyrir og vanda þarf til verka. Landsáætlun endurspeglar þá stefnumótandi hugmyndafræði að vel sé staðið að skipulagi staða/leiða, vel sé staðið að hönnun, gæðum og útliti þeirra innviða sem teljast henta og að við allar framkvæmdir sé fyllstu fagmennsku gætt með vernd náttúru og menningarsögulegra minja að leiðarljósi.

2.2. Heildarsýn og samræming

Margar stofnanir, sveitarfélög og aðilar koma að þeim viðfangsefnum sem lög nr. 20/2016 taka til.

Með þessari stefnumótandi áætlun er ætlunin að bæta yfirsýn yfir viðfangsefni áætlunarinnar og tryggja heildarsýn stjórnvalda, auk þess að samræma vinnulag aðila. Á það bæði við um ríki og sveitarfélög. Stefnumótuninni er ætlað að stuðla að því að í stað skammtímalausna og aðgerða til bráðabirgða komi heildstæð framtíðarsýn. Stjórnvöld hafi frumkvæði að heildrænni og samræmdri nálgun varðandi fyrirkomulag og uppbyggingu á nauðsynlegum innviðum þar sem unnið er með samspil nýtingar af hálfu ferðaþjónustu og verndar náttúru og menningarsögulegra minja.

3. STEFNUMÓTANDI MARKMIÐ, ÁHERSLUR OG MÆLIKVARÐAR

Til þess að vinna að framgangi stefnunnar eru sett fram stefnumótandi markmið og áherslur til að ná þeim. Jafnframt eru tilgreindar afurðir sem líta eiga dagsins ljós á næstu árum og eftir atvikum mælikvarðar til þess að meta árangur og framgang stefnunnar til lengri tíma.

Sett eru fram fimm viðfangsefni, sem stefna er mótuð um:

1. Stýring og sjálfbær þróun
2. Vernd náttúru og menningarsögulegra minja
3. Öryggismál
4. Skipulag og hönnun
5. Ferðamannaleiðir

Samhliða þessu skal sjálfbær þróun höfð að leiðarljósi. Einnig skal tekið mið af því að fjármunir nýtist sem best.

4. STEFNUMÓTANDI ÁHERSLUR RÁÐHERRA

Þær áherslur sem umhverfis – og auðlindaráðherra leggur til viðbótar þeim almennu áherslum sem löggin leggja upp með eru eftirfarandi:

- Að sérstök áhersla sé á að sinna stöðum og svæðum sem eru friðlýst og vernd þeirra minja sem þar eru.
- Að áhersla sé jafnframt á þá staði og svæði sem eru undir miklu álagi vegna ferðamanna og náttúru og minjar hafa látið á sjá.
- Að áhersla sé lögð á eflingu landvörslu sem aðgerðar til verndar náttúru og minja auk eftirlits og þjónustu.
- Að áhersla sé á að útfæra leiðir til stýringar á umferð ferðamanna í þágu verndar náttúru og minja og verði það gert með tilliti til almannaréttar.
- Að áhersla sé á að áætlunin stuðli að aukinni fagmennsku, vandaðri hönnun sem fellur vel að landslagi, bættu skipulagi og góðum vinnubrögðum við uppbyggingu innviða.
- Að unnið sé að langtímasýn, samræmingu vinnu og samhæfingu þeirra aðila sem að vernd náttúru og minja koma.

5. FRAMKVÆMD OG SKIPULAG ÁÆTLUNARINNAR

Landsáætlun um uppbyggingu innviða til verndar náttúru og menningarsögulegra minjum skiptist í stefnumarkandi landsáætlun til tólf ára og þriggja ára verkefnaáætlun um einstök verkefni. Stefnumarkandi landsáætlun ber að endurskoða á þriggja ára fresti. Þriggja ára verkefnaáætlun 2018-2020 tilgreinir nauðsynleg verkefni á tímabilinu 2018-2020 sem falla að landsáætlun sem og forgangsröðun þeirra. Verkefnaáætlanir ber að endurskoða á þriggja ára fresti og oftár ef þörf krefur.

5.1. Verkefnisstjórn og gerð landsáætlunar

Umhverfis- og auðlindaráðherra, að fengnum tilnefningum ráðherra ferðamála, menningarminja, þjóðlendumála og Sambands íslenskra sveitarfélaga, skipaði verkefnisstjórn landsáætlunar um uppbyggingu innviða til verndar náttúru og menningarsögulegum minjum til þriggja ára frá gildistöku laga nr. 20/2016.

Verkefnisstjórn hefur umsjón með gerð þriggja ára verkefnaáætlunar og tólf ára stefnumarkandi landsáætlunar og er hlutverk verkefnisstjórnar að annast upplýsingaöflun, forgangsörðun og gerð tillagna vegna þeirra.

5.2. Ráðgjafanefnd um stefnumarkandi landsáætlun til tólf ára

Í samræmi við 6. gr. laga nr. 20/2016 skipaði Umhverfis- og auðlindaráðherra tíu manna ráðgjafanefnd til þriggja ára að fengnum tilnefningum frá Minjastofnun, Náttúrufræðistofnun Íslands, Ferðamálastofnu, Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Samtökum ferðaþjónustunnar, Landsamtökum landeigenda, ferðamálasamtökum, útivistarfélagum, náttúruverndarsamtökum og háskólasamfélaginu.

5.3. Forsendur stefnumótunar og forgangsörðunar

Þróa þurfti aðferðafræði við forgangsörðun verkefna í takt við langtímasýn um uppbyggingu innviða. Grundvöllur slíkrar vinnu fólst í kerfisbundinni öflun gagna og einnig fundaði verkefnisstjórn með ýmsum aðilum sem koma að innviðauppbyggingu svo sem fulltrúum stofnana, sveitarfélögum og einkaaðilum.

5.3.1. Stefnumótandi bakgrunnsgögn og öflun þeirra

Gögnum vegna verkefnaáætlunar 2018-2020 var safnað í janúar og febrúar 2017 frá stofnunum sem bera umsjónarlega ábyrgð á landi og sinna náttúruvernd og/eða minjavörslu, sem og sveitarfélögum. Voru aðilar beðnir um að tilnefna ferðamannastaði í sinni umsjá og óska þannig eftir aðild að landsáætlun. Eins voru þeir beðnir um að leggja til verkefni á viðkomandi stað til verndar náttúru- og/eða menningarsögulegum minjum, lýsa því stuttlega, fjalla um stöðu skipulagsmála, áætla kostnað vegna einstakra verkliða og loks forgangsraða verkefnum.

Tillögur stofnana voru tæplega 200 talsins. Tengiliður hjá Sambandi íslenskra sveitarfélaga safnaði saman gögnum frá sveitarfélögum og miðlaði upplýsingum til ráðuneytisins. Tæplega 50 sveitarfélög skiluðu inn yfir 400 tillögum að stöðum og nutu sveitarfélögin oft liðsinnis landshlutasamtaka í þeirri vinnu. Einkaaðilar tilnefndu staði í gegnum sveitarfélög. Að meðaltali voru lagðar til tvær verkefnatillögur fyrir hvern stað og lutu þær yfirleitt að mismunandi verkliðum.

Eitthvað var um að tilnefndir væru staðir sem ekki féllu að lögum um landsáætlun, s.s. manngerðir staðir. Verkefnatillögur féllu heldur ekki allar að lögum um landsáætlun þó svo að viðkomandi staður gerði það. Einnig var nokkuð um að aðrir en formlegir umsjónaraðilar viðkomandi staða tilnefndu þá og legðu til verkefni á landsáætlun.

5.3.2. *Forgangsröðun staða*

Við vinnu verkefnisstjórnar var viðkomandi ferðamannastaður í forgrunni og var hann metinn út frá vernd náttúru- og menningarsögulegra minja og/eða öryggismálum. Litið var til forgangsröðunar umsjónaraðila sem byggja átti á ástandi og álagi á náttúru og minjar. Sérstök áhersla var lögð á friðlýst eða friðuð svæði, auk staða á náttúruminjaskrá sem ekki nutu friðlýsingar.

Hliðsjón var höfð af leiðarljósum landsáætlunar við stefnumótun og þróun forgangsröðunar, en þau koma fram í 3. gr. laga nr. 20/2016 en þar segir „við gerð áætlunarinnar skal m.a. byggja á þeim markmiðum að náttúra og menningarsögulegar minjar séu verndaðar, komið sé í veg fyrir náttúruspjöll og þau lagfærð, dregið sé úr raski af völdum ferðamanna, álagi sé dreift og ný svæði metin með það í huga hvort og hvers konar uppbygging innviða sé æskileg, uppbygging innviða falli vel að heildarsvipmóti lands, horft sé til heildarlausna í uppbyggingu innviða og öryggi ferðamanna sé tryggt. Sjálfbær þróun skal höfð að leiðarljósi við gerð áætlunarinnar“. Ýmis álitamál komu í ljós við vinnslu gagnanna þar sem leiðsögn laganna dugði ekki til og þurfti verkefnisstjórn að móta almenna afstöðu til tillagna af slíku tagi.

Draga má saman þá þætti sem verkefnisstjórn lagði til grundvallar við sitt mat og vó saman við endanlega forgangsröðun staða:

- *Er viðkomandi staður friðlýstur eða nýtur annarskonar verndar?:*
Friðlýstar náttúru- og menningarminjar njóta almennt forgangs.
- *Hvar viðkomandi friðlýstur staður var skilgreindur á „rauðlista“ UST?:*
Ef staður er rauður eða appelsínugulur á listanum vegna ferðamennsku nýtur hann forgangs.
- *Hversu viðkvæmt er svæðið eða hefur það þegar látið á sjá?:*
Ef viðkomandi staður er á sérstaklega viðkvæmum stað til dæmis með tilliti til gróðurfars eða vegna viðkvæmra minja nýtur hann forgangs.
- *Hver var forgangsröðun viðkomandi umsjónaraðila?:*
Miklu skipti hvernig viðkomandi umsjónaraðili forgangsraðaði viðkomandi stað, ekki síst þar sem ekki eru fjármunir til að styrkja nema hluta þeirra staða sem tilnefndir voru.
- *Er svæðið þegar undir álagi ferðamanna og skiptir það máli fyrir ferðaðjónustu?:*
Litið var til þess álags sem viðkomandi staður er þegar undir vegna ferðamanna. Mikil uppsöfnuð þörf er á innviðum á mörgum fjölsóttum stöðum. Víða hefur einnig verið töluvert gert undanfarin ár og var litið til þess við forgangsröðun hvort hægt væri að ná betur utan um slíka staði og verkefni innan þeirra.
- *Dreifing milli landshluta:*
Við forgangsröðun var litið til dreifingar verkefna um landið, en þó með hliðsjón af dreifingu álags.
- *Umfang verkefna:*
Staðir þar sem mjög lítil innviðaverkefni voru skilgreind eru almennt ekki teknir með.
- *Staða skipulagsmála, sérstaklega deiliskipulags:*
Staðir þar sem deiliskipulag liggur fyrir voru settir í forgang. Einnig er lögð áhersla á að unnið sé að deiliskipulagi þar sem það skortir.
- *Samræming við stjórnunar- og verndaráætlanir:*

Forgangsraðað var eftir áherslum í stjórnunar- og verndaráætlunum fyrir friðlýst svæði, sérstaklega innan stórra svæða eins og Vatnajökulsþjóðgarðs.

- *Landvarsla sem valkostur:*
Skoðað var hvort hentaði að leggja til landvörslu sem aðgerð á ferðamannastöðum.
- *Samræming við reglur Framkvæmdasjóðs ferðamannastaða:*
Forgangsraðað var í ljósi þeirra breytinga sem urðu á lögum um Framkvæmdasjóð ferðamannastaða, nr. 75/2011, árið 2017, en með þeim aukast verulega möguleikar sveitarfélaga á fjármögnun þaðan þar sem staðir í eigu/umsjón ríkisins eiga þar ekki lengur aðkomu.
- *Ferðamannastaðir þar sem er ágreiningur eða umsjón óljós:*
Á mörgum stöðum er ágreiningur um ýmis mál tengd innviðaupbyggingu, oft tengd eignarhaldi eða óvissu um hver beri umsjónarlega ábyrgð. Slíkum svæðum var forgangsraðað á áætlunina, enda það eitt markmið landsáætlunar að reyna að leysa úr slíkum málum.
- *Blönduð umsjón:*
Á stöðum sem á eru mikilvægar náttúru- og menningarminjar geta verið tveir eða fleiri umsjónaraðilar. Slíkum svæðum var forgangsraðað á áætlunina með það að markmiði að samræma aðgerðir á vegum umsjónaraðila.

5.3.3. Breytingar á lagaumhverfi innviðaupbyggingar á meðan gerð áætlunar stóð

Þegar vinnu verkefnisstjórnar við forgangsröðun staða var að stærstum hluta lokið tóku gildi breytingar á lögum um Framkvæmdasjóð ferðamannastaða. Þetta þýddi að stofnanir geta ekki lengur sótt fjármagn í sjóðinn, en hann verður áfram öflugur sjóður sem veitir styrki til framkvæmda á vegum sveitarfélaga og einkaaðila. Einnig má nefna samþykkt Alþingis á lögum nr. 41/2017 um breytingu á umferðarlögum sem heimilar sveitarfélögum töku bílastæðagjalds utan þéttbýlis og er þeim nú heimilt að setja reglur um notkun stöðureita og gjaldtöku fyrir slíka notkun á landi í umráðum og innan marka sveitarfélags, þ.m.t. á þjóðlendum. Auk bílastæða má verja gjaldinu í uppbyggingu, viðhald og rekstur þjónustu sem veitt er í tengslum við notkun þeirra, svo sem salernisaðstöðu og göngustíga. Með þessu fjölgaði möguleikum sveitarfélaga á fjármögnun verkefna á ferðamannastöðum.

5.4. Opið samráðs og kynningarferli

Í lögum nr. 20/2016 er kveðið á um lögbundið samráð sem verkefnisstjórn skal eiga, ýmist við undirbúning tillagna og þegar drög að tillögu að stefnumarkandi landsáætlun til tólf ára liggja fyrir.

Samráð var haft við ráðgjafanefnd en í henni sitja fulltrúar tíu almennasamtaka og hagsmunaaðila. Voru haldnir fjórir fundir árið 2017. Tveir fundir voru haldnir til viðbótar árið 2018 á meðan umsagnartímabili stefnumarkandi landsáætlunar stóð. Ráðgjafanefnd gafst færi á að rýna frumdrög að stefnumótandi markmiðum og koma með athugasemdir um efni og framsetningu. Einnig var haft lögbundið samráð við Skipulagsstofnun á meðan tillöguferli

stefnumótandi landsáætlunar stóð og er það í samræmi við lög nr. 105/2006 um umhverfismat áætlana. Skipulagsstofnun var auk þess ráðgefandi um stefnumótunina á fyrri stigum.

Jafnframt var samráð haft við fjölmarga aðila á ýmsum stigum undirbúnings áætlunarinnar til viðbótar þá sem sitja í ráðgjafarráði, svo sem námsbraut í land- og ferðamálafræðum HÍ, stofnanir sem fara með umsjón náttúru- og menningarsögulegra minja, verkefnisstjórum áfangastaðaáætlana og Félag leiðsögumanna.

Í samræmi við 7. gr. laga nr. 20/2016 voru drög að tillögu um landsáætlun um uppbyggingu innviða til verndar náttúru og menningarsögulegum minjum sett í almenna umsögn og hófst opinn sex vikna umsagnarferill þann 5. febrúar 2018. Notuð var ný rafræn samráðsgátt stjórnarráðsins, þar sem innsendar umsagnir eru aðgengilegar öllum. Frestur til að skila inn athugasemdum rann út þann 19. mars 2018. Samhliða voru drög að fyrstu þriggja ára verkefnaáætlun kynnt en frestur til að skila inn athugasemdum við hana rann út þann 26. febrúar 2018. Umsagnir um landsáætlun eru í Viðauka II.

Haldinn var opinn kynningarfundur um stefnumarkandi landsáætlun þann 8. febrúar 2018. Sá fundur var jafnframt sendur út í rauntíma og tekinn upp og upptakan gerð aðgengileg á heimasíðu umhverfis- og auðlindaráðuneytis.

Í samræmi við 5. gr. laga nr. 105/2006 um umhverfismat áætlana var unnin umhverfisskýrsla vegna stefnumarkandi landsáætlunar til tólf ára (sjá Viðauka I). Drög að skýrslunni voru kynnt almenningi í samræmi við 7. gr. laganna á sama tíma og drög að stefnumarkandi áætlun til tólf ára voru kynnt, það er frá 5. febrúar 2018 með frest til 19. mars 2018. Umsagnir um umhverfisskýrsluna eru í Viðauka II.

Að loknum þessum undirbúningi og umsagnarferli gekk verkefnisstjórn frá endanlegum tillögum sínum til umhverfis- og auðlindaráðherra.

5.5. Innleiðing

Yfirumsjón með innleiðingu stefnumarkandi landsáætlunar og verkefnaáætlana er á ábyrgð umhverfis- og auðlindaráðuneytis, en að höfðu samráði við verkefnisstjórn landsáætlunar þar sem sitja einnig fulltrúar forsætisráðuneytis, mennta- og menningarmálaráðuneytis, atvinnu- og nýsköpunarráðuneytis og Sambands íslenskra sveitarfélaga.

Framkvæmd innleiðingar stefnumarkandi landsáætlunar og verkefnaáætlunar sem henni fylgir, er á ábyrgð margra stofnana, sem og sveitarfélaga. Mikilvægi er að ríki og sveitarfélög vinni saman að því að hrinda áætluninni í framkvæmd.

Í töflum sem fylgja greinargerð með stefnumarkandi landsáætlun er afurðum, áhrifum og mælikvörðum lýst. Þar eru einstök áhersluatriði markmiða tímasett og afurðum, áhrifum og mælikvörðum lýst.

Stefnt er að því að gefa út árlega yfirlit yfir framgang verkefna á áætluninni. Þar sem þetta er nýtt vinnulag sem verið er að innleiða, er jafnframt er mikilvægt að endurskoða reglulega hvernig tekst til og gera grein fyrir því í árlegri stöðuskýrslu.

Sveigjanleiki þarf að vera innbyggður í stefnumarkandi landsáætlun. Forsendur geta breyst á skömmum tíma og einnig hugmyndir að lausnum samfara þeim hröðu breytingum sem tengjast ferðaþjónustunni. Til þess þessu getur verkefnisstjórn þurft að breyta forgangsröðun verkefna eða aðlaga til að stuðla að bættem árangri við að ná markmiðum stefnunnar. Stöðumat, árangursmat og endurskoðun innleiðingar fer fram fyrir lok fyrsta tímabils hennar, þremur árum frá gildistöku og mun eiga sér stað fyrr ef nauðsyn krefur.

6. STEFNUMÓTANDI MARKMIÐ OG ÁHERSLUR

Hér eru sett fram stefnumótandi markmið og áherslur um uppbyggingu innviða til verndar náttúru og menningarsögulegum minjum.

1. STÝRING OG SJÁLFBÆR ÞRÓUN

Skilgreindir verði ákveðnir staðir í öllum landshlutum þar sem faglega verði staðið að uppbyggingu innviða til verndar náttúru og minjum. Jafnframt verði stöðum, þar sem náttúra eða minjar eru sérlega viðkvæm eða innviðir ónógir eða metnir óæskilegir, hlíft við skipulagðri umferð ferðamanna. Áhersla verði lögð á að beina meginþorra ferðamanna á þá áfangastaði í viðkomandi landshluta þar sem unnið er að uppbyggingu innviða og aðstaða og þjónusta er fullnægjandi.

Flokka þurfi auðlindir lands í samræmi við stefnu um tegund ferðamennsku með hliðsjón af verkfærum sem þróuð hafa verið innan ferðamálafræði. Með því verði stefna mótuð um fyrirkomulag uppbyggingar og upplifunar ferðamanna.

Á grundvelli stefnumótunar á ferðamannastöðum þurfi að leita leiða til að móta viðmið og að hagnýta niðurstöður rannsókna, sérstaklega á þolmörkum, við ákvarðanatöku um uppbyggingu innviða, aðgangsstýringu og merkingar.

Komið verði upp skilvirkari leiðum til stýringar á aðgangi ferðamanna um viðkvæm svæði með hliðsjón af ákvæðum um almannarétt.

Langtímasýn stýringar og sjálfbærrar þróunar

- Stefnt skuli að því að framkvæmdir á viðkvæðum svæðum með aðdráttarafl séu byggðar á þolmarkarannsóknum og afturkræfar í anda sjálfbærrar þróunar, það er að verði innviðir fjarlægðir beri staðurinn ekki varanleg merki þeirra að tilteknum tíma liðnum.
- Stefnt skuli að því að fyrirbyggja álag með uppbyggingu innviða í stað þess að brugðist sé aðallega við því álagi sem orðið er. Í því felist að innviðir stýri í meira mæli umferð ferðafólks um vinsælustu staðina í stað þess að ákvarðanir ferðafólks móti eðli og forgangsröðun uppbyggingar að nær öllu leyti.
- Stefnt skuli að því að til verði skipulagt net tiltekinna ferðamannastaða með fullnægjandi innviðum.
- Stefnt skuli að því að til verði aðgengilegur gagnagrunnur um staði, svæði og leiðir og ferðatengda innviði til verndar náttúru og menningarsögulegum minjum, sem gerir kleift að miðla upplýsingum um viðkomandi staði, eðli þeirrar upplifunar sem þar er að vænta fyrir ferðamenn og annars sem lýtur að náttúru, minjum, reglum, þjónustu og væntingum við heimsókn á viðkomandi stað.

Áherslur – stýring og sjálfbær þróun

1.1. Lög og reglur um stýringu

- 1.1.1. Setja þurfi skýrari reglur um aðgangsstýringu ferðamanna með það að markmiði að ríkari heimildir liggi fyrir til stýringar ferðamanna í samspili eignarréttar á landi og almennaréttar einstaklinga. [Innleiðing 2018-2020]
- 1.1.2. Settar verði reglur um landgöngu ferðamanna af skipum utan hafna. [Innleiðing 2018-2020]
- 1.1.3. Settar verði reglur um umgengni við villt dýr á grunni núgildandi laga um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum, nr. 64/1994. [Innleiðing 2018-2020]
- 1.1.4. Mótaðar verði staðbundnar reglur um umferð gangandi fólks um sérlega viðkvæm svæði með mikið aðdráttarafl, svo sem að slíkri umferð sé beint á tiltekinn áningarstað innan svæðisins í stað þess að gengið sé á viðkvæmu yfirborði svæðisins. [Innleiðing 2018-2020]

1.2. Flokkun lands og staða

- 1.2.1. Unnið verði að flokkun á auðlindum lands með hliðsjón af verkfærum sem þróuð hafa verið innan ferðamálafræði með það að markmiði að skilgreina ferðamannastaði og skipuleggja og samræma nýtingu lands til náttúruverndar og útivistar. Taka þurfi tillit til aðgengis, eðlis svæðis, viðmiða um þolmörk og til hvers konar ferðamanna svæði eigi að höfða, með hliðsjón af stefnu svæðisins með tilliti til ferðamennsku. Sú flokkun liggi til grundvallar ákvarðanatöku um uppbyggingu innviða á viðkomandi svæði til framtíðar. Gefnar verði út leiðbeiningar um ofangreint. [Innleiðing 2018-2020]

1.3. Þolmörk ferðamennsku

- 1.3.1. Mótaður verði rammi um hagnýtingu á niðurstöðum rannsókna á þolmörkum ferðamennsku og skyldum viðfangsefnum í þágu ákvarðanatöku um uppbyggingu innviða og sjálfbæra nýtingu staða, svæða og leiða. Slíkt megi útfæra á vettvangi stjórnunar- og verndaráætlana eða í tengslum við aðrar stefnumótandi áætlanir fyrir viðkomandi svæði. [Innleiðing 2018-2020/Sífelluverkefni]

1.4. Miðlun og merkingar

- 1.4.1. Hönnun leiðbeinandi skilta, þ.e. skilta sem vísa í umgengnisreglur, fylgi leiðbeiningum sem m.a. byggjast á niðurstöðum rannsókna varðandi miðlun slíks efnis til ferðamanna. [Sífelluverkefni]
- 1.4.2. Varað verði á skýran hátt við staðbundnum hættum sem kunna að vera til staðar með viðeigandi merkingum á viðkomandi stöðum og afmörkunum miðað við þá ólíku hópa sem alla jafna sækja staðinn heim. [Sífelluverkefni]
- 1.4.3. Tilmælum verði beint reglulega til þeirra aðila sem miðla upplýsingum til ferðamanna og áhersla lögð á ábyrga ferðahegðun sem meðal annars lýtur að góðri umgengni við náttúru og menningarsögulega minjar og einnig fyrirbyggju og aðgát. [Sífelluverkefni]
- 1.4.4. Til verði stafrænn gagnagrunnur með miðlun upplýsinga um ferðamannastaði landsáætlunar, þá ferðatengdu innviði sem þar eru, þjónustu og þær umgengnisreglur sem þar ber að fylgja. [Innleiðing 2018-2020]

2. VERND NÁTTÚRU OG MENNINGARSÖGULEGRA MINJA

Unnið verði að vernd náttúru og menningarsögulegra minja á stöðum sem eru undir álagi vegna ferðamanna. Leita skuli leiða til að fyrirbyggja að slíkt álag valdi raski eða skemmdum. Jafnframt verði stefnt að því að lagfæra spjöll sem orðið hafa.

Skilgreina þurfi umsjónaraðila með ferðamannastöðum og útfæra í hverju umsjónarleg ábyrgð felist.

Meta þurfi ástand ferðamannastaða og skoða grundvöll fyrir frekari uppbyggingu sem og uppbyggingu nýrra ferðamannastaða. Meta þurfi í hverju tilviki hvort aukin stýring í formi vörslu og reglna geti dregið úr þörf á uppbyggingu efnislegra innviða til verndar náttúru og menningarsögulegum minjum.

Það verði grundvallaratriði að nýting ferðapjónustu og útivistar spilli ekki náttúru og menningarsögulegum minjum og minnki þar með aðdráttarafi Íslands sem áfangastaðar.

Langtímasýn um vernd náttúru og menningarsögulegra minja

- Vernd náttúru- og menningarsögulegra minja skal ávallt njóta forgangs. Stefnt skuli að jafnvægi í samspili verndar náttúru og menningarsögulegra minja og nýtingar ferðamanna á þessum sömu gæðum.
- Í lok gildistíma áætlunarinnar verði engir náttúru- eða menningarminjastaðir skilgreindir í yfirvofandi hættu á að tapa verndargildi sínu vegna álags af völdum ferðamennsku samkvæmt útgefnu mati þeirra stofnana sem bera á þeim umsjónarlega ábyrgð.
- Fyrir liggi stjórnunar- og verndaráætlanir fyrir þjóðgarða og önnur friðlýst svæði sem eru undir álagi vegna ferðamanna. Þar verði tiltekin stefnumörkun í gildi og á grunni hennar forgangsröðun aðgerða sem miði að því að viðhalda verndargildi með hliðsjón af auknu álagi af völdum ferðamennsku og útivistar.
- Fullnægjandi landvarsla hafi byggist upp til að tryggja vernd náttúru- og menningarsögulegra minja og að ferðamenn fái viðhlítandi leiðbeiningar og fræðslu.

Áherslur – vernd náttúru og menningarsögulegra minja

2.1. Stjórnun og vernd náttúru og menningarsögulegra minja

- 2.1.1. Stjórnunar- og verndaráætlanir verði unnar fyrir friðlýst náttúruverndarsvæði á landsáætlun og þess gætt að þær séu nýttar við stefnumótun, þarfagreiningu og ákvarðanatöku um innviði á viðkomandi svæðum. Áhersla verði lögð á að forgangsraða vinnu við slíkar áætlanir fyrir svæði undir miklu álagi af völdum ferðamennsku. [Innleiðing 2018-2020]
- 2.1.2. Verndaráætlanir vegna friðlýstra/friðaðra minjastaða á landsáætlun liggi til grundvallar við ákvarðanir um innviði á viðkomandi stöðum, en þetta eigi við staði sem eru undir miklu álagi af völdum ferðamennsku og eru staðsettir utan friðlýstra náttúruverndarsvæða, sbr. fyrri lið. [Innleiðing 2018-2020]
- 2.1.3. Njóti staðir á landsáætlun ekki friðlýsingar skuli gerðar áætlanir um innviðauppyggingu og eðli hennar samkvæmt sniðmáti sem útbúið verði á vettvangi landsáætlunar. Jafnframt verði skoðað hvort henti að friðlýsa slík svæði. [Innleiðing 2018-2020]

2.2. Umsjón, ábyrgð og eignarhald

- 2.2.1. Skilgreindir verði umsjónaraðilar ferðamannastaða. Einnig verði skilgreint hvað felist í slíkri umsjón, umgangi umsjónar og þeirri ábyrgð sem fylgi umsjón með stað. [Innleiðing 2018-2020]
- 2.2.2. Unnið verði að lausn ágreinings um eignarhald eða umsjón á stöðum sem teljast mikilvægir út frá markmiðum landsáætlunar þar sem slíkur ágreiningur getur leitt til þess að ekki sé hægt að ráðast í nauðsynlegar aðgerðir vegna verndunar og sjálfbærrar nýtingar svæðanna. Í sumum tilvikum geti lausn legið í því að friðlýsa viðkomandi svæði. [Sífelluverkefni].
- 2.2.3. Stjórnvöld móti virka stefnu um uppkaup ríkis á landi og/eða mannvirkjum, m.a. til að leysa úr ágreiningsmálum sem upp geti komið á mikilvægum stöðum út frá markmiðum landsáætlunar. [Innleiðing 2018-2020]

2.3. Mat á álagi, ástandi og innviðapörf

- 2.3.1. Safnað verði skipulega gögnum um álag af völdum ferðamanna á staði á landsáætlun. [Sífelluverkefni]
- 2.3.2. Reglulega verði birtur listi sem setur fram á skipulegan hátt ástand friðlýstra svæða (sbr. rauðlistaskýrslur um friðlýst svæði í hættu), þ.m.t. þjóðgarða, þar sem tilgreint verði það álag sem staðir verða fyrir sem og ástand þeirra. [Sífelluverkefni]
- 2.3.3. Reglulega verði birtar niðurstöður samræmnds ástandsmats ferðamannastaða, en þar verði meðal annars metið ástand náttúru og innviða, sem og menningarminja. [Sífelluverkefni]
- 2.3.4. Við mat á þörf á innviðum á tilteknum stað verði horft til samspils vörslu, reglna og efnislegra innviða. Í þarfagreiningu verði tekið tillit til kostnaðar við uppbyggingu, reksturs og viðhalds efnislegra innviða til lengri tíma. Ekki beri að líta á efnislega innviði sem sjálfgefið fyrsta viðbragð við aukna álagi á náttúru vegna fjölgunar ferðamanna. [Sífelluverkefni]

3. ÖRYGGISMÁL

Öryggi ferðamanna í náttúrunni verði tryggt eftir fremsta megni og með markvissum aðgerðum dregið úr eða komið í veg fyrir slys á fólki á ferðamannastöðum. Stefnt verði að slysalausum ferðamannastöðum. Uppbyggingu innviða verði þó ekki hægt að miða við áhættuhegðun afmarkaðs hóps. Grundvallarreglan verði sú að ferðamenn ferðist í náttúru landsins á eigin ábyrgð.

Leitast verði við að ferðamenn virði öryggisráðstafanir, fylgi leiðbeiningum og sýni almenna skynsemi. Þau stefnumótandi sjónarmið varðandi öryggismál sem þurfi að leggja til grundvallar verði einkum tvenns konar. Annars vegar að varað verði við hættum, leyndum og ljósum, á ferðamannastöðum. Slík upplýsingagjöf geti m.a. falist í merkingum og landvörslu á viðkomandi stöðum. Hins vegar að settur verði upp öryggisinnviður þar sem nauðsyn er talin á, hvort sem er til að afmarka slíkar hættur eða beina fólki á tryggnan áningarstað. Þessir innviðir skuli uppfylla öryggiskröfur og -staðla vegna slíkra mannvirkja.

Langtímasýn um öryggismál

- Stefnt verði að því að slysum, sem innviðauppbygging geti komið í veg fyrir, fækki.
- Skilgreint verði þjónustustig staða sem einnig taki til öryggistengdra þátta, s.s. hálkuvarna, handriða, girðinga og þess háttar

Áherslur - öryggismál

3.1. Reglur um öryggismál

3.1.1. Unnin verði greining á því hvort reglur um öryggismál á fjölsóttum ferðamannastöðum séu fullnægjandi og gerðar á þeim viðeigandi breytingar til að stuðla að auknu öryggi ferðamanna. Hlutverk, ábyrgð og heimildir landvarða til að framfylgja slíkum reglum verði skýrðar. [Innleiðing 2018-2020]

3.2. Umsjón og ábyrgð

3.2.1. Skilgreina þurfi umsjónaraðila ferðamannastaða sem aðild eiga að landsáætlun, sbr. samsvarandi lið í kafla um vernd náttúru og menningarsögulegra minja, og lúti sú umsjón einnig að öryggismálum. [Innleiðing 2018-2020]

3.2.2. Skilgreint verði hvað felist í umsjón gagnvart öryggi ferðafólks, umfangi umsjónar og þeirri ábyrgð sem fylgi umsjón með stað með tilliti til öryggis. [Innleiðing 2018-2020]

3.2.3. Umsjónaraðilar skilgreini þær staðbundnu hættur sem kunni að vera á þeim ferðamannastað sem þeir bera ábyrgð á og geri viðeigandi öryggisráðstafanir. [Sífelluverkefni]

3.2.4. Skilgreint verði þjónustustig innviða á ferðamannastöðum gagnvart árstíðabundnum áskorunum, t.d. hálfu og snjó. Hlutverk umsjónaraðila ferðamannastaða verði skilgreint gagnvart því að viðhalda þessu þjónustustigi, s.s. með aðvörnum, viðeigandi hálkuvörnum, lokunum, o.s.frv. [Innleiðing 2018-2020]

3.3. Mat á öryggi ferðamanna

3.3.1. Umsjónaraðilar mannaðra svæða geri öryggisáætlun fyrir viðkomandi stað í samráði við þar til bær yfirvöld. Öryggisáætlun taki til fræðslu, forvarna og viðbragðs. Skilgreina þurfi viðunandi áhættu í hverju tilviki fyrir sig. Fyrirliggjandi verði sniðmát fyrir öryggisáætlanir ferðamannastaða. Metin verði þörf á gerð öryggisáætlana á ómönnum svæðum og þeim forgangsraðað í kjölfarið. [Innleiðing 2018-2020/Sífelluverkefni]

3.4. Öryggi innviða

3.4.1. Umsjónaraðilar hvers staðar tryggi að viðeigandi stöðlum sé fylgt sem og reglum um öryggisatriði varðandi hönnun, byggingu og viðhald mannvirkja. [Sífelluverkefni]

3.4.2. Við hönnun og skipulag bílastæða verði fólk og vélknúin farartæki aðgreind eftir fremsta megni, auk þess sem gert verði ráð fyrir að mismunandi farartæki verði í aðgreindum stæðum. Jafnframt verði sett viðmið um fjarlægð bílastæða frá náttúrufyrirbærum með tilliti til öryggismála. [Sífelluverkefni]

3.5. Samhæfing

3.5.1. Unnið verði úr tillögum sem settar voru fram í skýrslu Ferðamálastofu, Umhverfisstofnunar, Landsbjargar o.fl. frá árinu 2011 um öryggismál á ferðamannastöðum: Öryggi á ferðamannastöðum – stefna til 2015. Í henni er listi yfir 28 ferðamannastaði þar sem sérstaklega þarf að huga að öryggismálum.¹ [Innleiðing 2018-2020]

¹ Öryggi á ferðamannastöðum – stefna til 2015

4. SKIPULAG OG HÖNNUN

Að höfðu samráði við viðkomandi stofnanir skilgreini sveitarfélög á hvaða staði í náttúrunni og til hvaða menningarsögulegra minja henti að beina umferð ferðamanna svo og mismunandi hópum ferðamanna. Slík stefnumörkun verði sett fram við gerð aðalskipulags.

Gera þurfi átak í deiliskipulagi ferðamannastaða.

Hvað varðar eðli uppbyggingar á stöðum á miðhálandinu og staðsetningu þeirra verði miðað við að fylgt verði þeirri stefnumörkun sem sett hafi verð fram í gildandi landsskipulagsstefnu..²

Nauðsynleg mannvirki á ferðamannastöðum til verndar náttúru og menningarsögulegum minjum skuli vera vel hönnuð, falla vel að landslagi, viðkomandi minjum, gildi staðar, staðaranda og styðja við upplifun gesta. Góð ending og lítil viðhaldspörf einkenni slík mannvirki. Stefnt skuli að því að vel hannaðir innviðir auki upplifun gesta en þess jafnframt gætt að náttúra, minjar og heildarsvipmót lands verði varin eftir fremsta megni. Staðsetning bílastæða og þjónustuhúsa verði ákveðin út frá eðli viðkomandi staðar og þjónustutengdir innviðir verði í nægilegri fjarlægð frá þungamiðju aðdráttarafls staðar þannig að þeir dragi ekki úr gildi hans. Aðkoma og gönguleið að stað verði hluti af minnisstæðri upplifun gesta.

Stefnumótandi sjónarmið varðandi skipulag og hönnun verði tvíþætt; annars vegar það sem lýtur að skilgreiningu ferðamannastaða í skipulagi og hins vegar hvernig staðið verði að hönnun innviða á viðkomandi stað.

Langtímasýn um skipulag og hönnun

- Sveitarfélög hafi sett fram stefnu um ferðamannastaði og ferðapjónustu í sínum aðalskipulagsáætlunum.
- Lokið verði við gerð deiliskipulags þeirra svæða sem eru undir mestu álagi af ferðapjónustu og annarra svæða þar sem þörf er á deiliskipulagi.
- Stefnt skuli að samþættingu áfangastaðaáætlana og skipulagsáætlana sveitarfélaga.
- Til verði fagþekking á sviði hágæða innviðauppbyggingar er lúti að byggingu innviða, hönnun og yfirbragði, efnisvali og notagildi og nái einnig til algildrar hönnunar og aðgengis fyrir alla á ferðamannastöðum í náttúrunni.

² Landsskipulagsstefna 2015-2026. Skipulagsstofnun. 2016.

4.1. Skipulagsgerð sveitarfélaga

- 4.1.1. Við gerð aðalskipulags sveitarfélaga verði litið til leiðbeinandi verkfæra eins og afþreyingarrófs (ROS). Þannig verði leitast við að skilgreina mismunandi eðli ferðamannastaða og -svæða, til að mynda staða sem geti tekið á móti mjög miklum fjölda ferðamanna, staða sem þurfi að vernda gagnvart umferð ferðamanna og staða sem höfði til ákveðinna tegunda ferðamennsku. Mótuð verði viðmið varðandi skilgreiningu á eðli staða við aðalskipulagsgerð. [Innleiðing 2018-2020 / Sífelluverkefni]
- 4.1.2. Sveitarfélög, að höfðu samráði við viðkomandi stofnanir, fjalli í aðalskipulagsgerð sinni um ferðamannastaði þar sem fram komi hvaða staðir í náttúrunni og hvaða menningarsögulegu minjar eigi að höfða til mismunandi hópa ferðamanna. Hvaða varðar miðhálandi skuli tryggja að fylgt sé ákvæðum landsskipulagsstefnu við ákvarðanir um uppbyggingu staða. [Sífelluverkefni]
- 4.1.3. Átak verði gert í að ljúka deiliskipulagi á þeim svæðum sem eru undir mestu álagi af umferð ferðamanna. [Innleiðing 2018-2020]

4.2. Hönnun, yfirbragð og staðsetning efnislegra innviða

- 4.2.1. Hönnun mannvirkja taki mið af menningarstefnu í mannvirkjagerð sem sett var af stjórnvöldum árið 2007 og endurskoðuð árið 2014. [Sífelluverkefni]
- 4.2.2. Algild hönnun: Á fjölsóttum ferðamannastöðum verði unnið að aðgengi fyrir alla, eins og við verður komið. Unnar verði leiðbeiningar og viðmið vegna þessa í samráði við þar til bæra aðila.³ [Innleiðing 2018-2020 / Sífelluverkefni]
- 4.2.3. Staðsetning innviða vegna þjónustu sem er í boði, s.s. bílastæði og þjónustuhús, verði ákveðin út frá eðli viðkomandi staðar. Skulu slíkir innviðir vera í nægilegri fjarlægð frá þungamiðju staðar þannig að þeir dragi ekki úr gildi hans. [Sífelluverkefni]

4.3. Val á efni

- 4.3.1. Efni verði valin með það í huga að innviðir verði endingargóðir, sem mest afturkræfir og viðhaldslitlir og að fjármunir nýtist sem best. Forðast beri skammtímalausnir varðandi efnisval nema slíkt reynist nauðsynlegt til að varna yfirvofandi skemmdum á náttúru og minjum. [Sífelluverkefni]
- 4.3.2. Leitast verði við að nýta efnivið til innviðauppbyggingar úr nærumhverfi viðkomandi staðar. Efni í göngustíga hæfi næsta umhverfi sem þeir liggja um. Sérstök aðgát verði viðhöfð á viðkvæmum svæðum og víðernum þannig að innviðir hafi ekki neikvæð áhrif á upplifun ferðamanna. [Sífelluverkefni]

4.4. Fagþekking

- 4.4.1. Fagþekking á sviði innviðauppbyggingar verði eflað, ekki síst þegar náttúran sjálf er efniviður, svo sem í stígagerð og hleðsluvinnu. Einnig verði þekkingunni miðlað til hlutaðeigandi umsjónaraðila. [Innleiðing 2018-2020]

³ Sbr. leiðbeiningabæklinginn Algild hönnun utandyra, ÖBÍ, 2017.

4.5. Samhæfing

- 4.5.1. Sveitarfélög leiti leiða til að samræma gerð áfangastaðaáætlana (DMP) og gerð aðalskipulags við landsáætlun um uppbyggingu innviða til verndar náttúru og menningarsögulegum minjum. [Innleiðing 2018-2020/Sífelluverkefni]
- 4.5.2. Innleiddur verði sá hluti menningarstefnu í mannvirkjagerð sem lúti að mannvirkjum á ferðamannastaðum í náttúrunni. [Innleiðing 2018-2020]
- 4.5.3. Fyrirliggjandi hönnunarleiðbeiningar fyrir mannvirki og ferðamannastaði í náttúrunni verði uppfærðar og staðlaðar með tilliti til viðfangsefna landsáætlunar.⁴ [Innleiðing 2018-2020]
- 4.5.4. Skapaður verði vettvangur umsjónaraðila til að miðla þekkingu og reynslu milli staða hvað varðar hönnun og lausnir svo sem á merkingum, fræðsluefni og skiltum, sem stuðli að hagræði og meira heildarsvipmóti. [Innleiðing 2018-2020]

5. FERÐAMANNALEIÐIR

Ferðamannaleiðir, sem í samhengi landsáætlunar eru gönguleiðir, hjólaleiðir og reiðleiðir, tengi gjarnan saman ólíka staði og kalli á sambærilega hugmyndafræði um innviði vegna álags, öryggismála og upplifunar. Brynt sé að til verði fullnægjandi umgjörð til að hægt verði að skilgreina og taka stefnumótandi ákvarðanir um fyrirkomulag, ábyrgð og stjórnun á ferðamannaleiðum til framtíðar.

Skilgreindar verði ferðamannaleiðir sem tengi saman ferðamannastaði. Í fyrsta áfanga landsáætlunar verði áhersla lögð á gönguleiðir, en reiðleiðir og hjólaleiðir teknar til skoðunar í framhaldinu.

Langtímasýn um ferðamannaleiðir

- Skilgreindar verði helstu ferðamannaleiðir fyrir gangandi umferð í öllum landshlutum.
- Stefnt skuli að því að til verði vel skipulagt net tiltekinna ferðamannaleiða með skilgreindri umsjónarlegri ábyrgð og fullnægjandi innviðum.
- Skilgreindar verði reið- og hjólaleiðir á svæðum sem eru friðlýst á grundvelli náttúruverndarlaga og sérlaga.

⁴ Góðir staðir – leiðbeiningarit um uppbyggingu ferðamannastaða, 2011.

Áherslur - ferðamannaleiðir

5.1. Stefnumótun um gönguleiðir og umgjörð þeirra

- 5.1.1. Skipaður verði vinnuhópur til að vinna stefnumótun um gönguleiðir og þá umgjörð sem þeim þarf að skapa. Unnið verði að tilraunaverkefni um ferðamannaleiðina Laugaveginn frá Landmannalaugum til Þórsmerkur. Vinnuhópurinn leggi fram stefnumótandi tillögur að umbótum á löggjöf varðandi ferðamannaleiðir, fyrirkomulag í skipulagi, formlega umsjón, erfiðleikastig og þjónustu- og öryggisstig og öðrum atriðum sem lúta að þessu viðfangsefni. [Innleiðing 2018-2020]
- 5.1.2. Á grunni tillagna vinnuhóps um tilraunaverkefni um ferðamannaleiðina Laugaveg verði unnið að því að skilgreina helstu ferðamannaleiðir fyrir gangandi umferð í öllum landshlutum, sbr. 2. gr. laga nr. 20/2016.⁵ [Innleiðing 2018-2020]

5.2. Umsjón

- 5.2.1. Umsjónaraðilar ferðamannaleiða fyrir gangandi umferð verði skilgreindir. Einnig verði skilgreint hvað felist í slíkri umsjón, umfangi umsjónar og þeirri ábyrgð sem fylgir umsjón með ferðamannaleið. [Innleiðing 2018-2020]

⁵ Gönguleiðir í skilningi landsáætlunar eru að lágmarki tvær dagleiðir og þar af leiðandi er gíst í eina nótt. Hefðbundin stutt gönguleið, t.d. upp og niður fjallshlíð, telst ekki til ferðamannaleiða skv. lögum nr. 20/2016.

II. GREINARGERÐ MEÐ STEFNUMARKANDI LANDSÁÆTLUN

1. INNGANGUR

Náttúran er eitt helsta aðráttarafl ferðamanna sem sækja Ísland heim en menningarsögulegar minjar eru einnig aðráttarafl ferðamanna. Samhliða mikilli fjölgun erlendra ferðamanna til landsins hefur álag á náttúruna og menningarsögulegar minjar vaxið umtalsvert. Til að slík nýting á náttúru og menningarsögulegum minjum landsins geti orðið sjálfbær og í sátt við samfélagið allt þurfa að vera til staðar viðeigandi innviðir til að taka á móti þessum mikla fjölda gesta.

Mikið hefur verið byggt upp af innviðum við fjölsóttu ferðamannastaði á síðustu árum, svo sem göngustígar, útsýnispallar, skilti, salernisaðstaða og bílastæði, ekki síst eftir að Framkvæmdasjóður ferðamannastaða, samkeppnisjóður sem einkaaðilar, sveitarfélög og ríkisstofnanir gátu sótt í, hóf að úthluta til slíkrar uppbyggingar árið 2012. Margir ólíkir aðilar hafa komið að innviðaupbyggingu, hvort sem er ríkisvaldið í gegnum stofnanir sem hafa umsjón með friðlýstum svæðum og/eða minjum, sveitarfélög, félagasamtök eða einkaaðilar. Einnig hefur landvarsla verið aukin víða um land, en hún er afar mikilvægur þáttur í verndun. Í landvörslu getur falist fræðsla um viðkvæma náttúru, minjar og öryggismál sem og stýring álags. Aðgerðir þessar hafa þó víða ekki náð að halda í við hina hröðu þróun síðustu ára, bæði hvað varðar fjölda gesta og þróun ferðahegðunar, og ljóst að enn er mjög mikil og uppsöfnuð þörf á fjárfestingum í innviðum til verndar náttúru og menningarsögulegum minjum.

Mikil þörf hefur auk þess skapast fyrir heildstæða yfirsýn sem auðveldar langtímaáætlanagerð, ekki síst í ljósi þess að fjárþörf málaflokksins hefur margfaldast í takt við fjölgun og dreifingu gesta. Sameiginlegt markmið þeirra sem tengjast innviðaupbyggingu er að á Íslandi dafni sjálfbær ferðamennska í góðri sátt við náttúru og samfélag. Samkvæmt skilgreiningu⁶ er sjálfbær ferðapjónusta sú sem „mætir þörfum ferðamanna og heimamanna en stuðlar um leið að verndun og auknum markaðstækifærum til framtíðar. Þetta felur í sér að auðlindum er stjórnað með þeim hætti að efnahagslegum, félagslegum og fagurfræðilegum þörfum er fullnægt, á sama tíma og viðhaldið er menningu, nauðsynlegum vistfræðilegum ferlum, líffræðilegri fjölbreytni og nauðsynlegum lífsskilyrðum“.

Að mörgu þarf að hyggja þegar ráðist er í viðamikla uppbyggingu í viðkvæmri náttúru landsins. Meta þarf hvar æskilegt er að uppbygging innviða eigi sér stað – og hvernig þeirri uppbyggingu skuli háttað. Tryggja þarf að þær framkvæmdir sem ráðist er í falli vel að landslagi og hafi ekki umtalsverð neikvæð áhrif á upplifun ferðamanna á staðnum. Hönnun þarf að vera látlaus og í sátt við hið náttúrulega umhverfi en þó þannig úr garði gerð að ekki sé slegið af öryggiskröfum.

Um er að ræða mikla fjárfestingu hins opinbera og því mikilvægt að yfirsýn sé til staðar yfir aðkomu ríkissjóðs að því að bæta innviði á ferðamannastöðum og stuðla að bættri umgengni um landið og auknu öryggi ferðamanna. Brýnt er að ná fram hagkvæmni þar sem um verulegar fjárhæðir er að ræða. Því er áætlanagerð mikilvæg sem og eftirfylgni með efndum samninga og því þörf á að formgera samstarf varðandi uppbyggingu, rekstur og viðhald. Loks ber að geta laga um opinber fjármál nr. 123/2015, sem tóku gildi í ársbyrjun 2016, en þau kalla á nýja nálgun á viðfangsefni af þessu tagi.

⁶ Þessi skilgreining var sett fram í reglugerð um Vatnajökulsþjóðgarð árið 2008 og er þýðing á skilgreiningu Ferðamálastofnunar Sameinuðu þjóðanna. Síðan hefur verið unnið að uppfærslu á þessari skilgreiningu en hún hefur enn ekki verið sett formlega fram hér á landi.

Lög nr. 20/2016 um landsáætlun um uppbyggingu innviða til verndar náttúru og menningarsögulegum minjum voru samþykkt á Alþingi í mars 2016. Markmið laganna er að tryggja verndun náttúru- og menningarsögulegra minja í ljósi fjölgunar ferðamanna á Íslandi, en einnig að auka öryggi ferðamanna og er landsáætlun ætlað að bregðast við ofangreindum áskorunum með uppbyggingu innviða, þar með talið landvörslu. Þar er lögfest gerð heildstæðrar stefnumarkandi landsáætlunar vegna uppbyggingar innviða fyrir ferðamenn og útivistariðkendur í þágu náttúruverndar og verndar menningarminja. Uppbyggingin þarf að hafa sjálfbærni að leiðarljósi og áhersla er lögð á langtímahugsun.

Landsáætlun tekur til landsins alls og geta staðir fallið undir hana óháð eignarhaldi. Svæði í eigu ríkisins falla sjálfkrafa undir áætlunina. Sveitarfélög gera tillögu um þau svæði í einkaeigu sem staðsett eru innan marka þeirra og þau kjósa að falli undir áætlunina. Áætlunin tekur ekki til virðisaukandi þjónustu, s.s. reksturs safna eða gististaða, og verður viðkomandi staður að vera opinn gjaldfrjálsri umferð almennings eftir því sem nánar er kveðið á um í lögum og reglugerðum. Landeiganda er þó heimilt að taka gjald fyrir veitta þjónustu.

Lögum samkvæmt á stefnumarkandi landsáætlun að ná til tólf ára og nái þingsályktunartillagan sem verður grundvöllur hennar fram að ganga á 148. löggjafarþingi mun hún ná yfir tímabilið 2018 til 2029, að báðum árum meðtöldum. Innan hennar rúmast verkefnaáætlanir, sem gilda til þriggja ára í senn, sú fyrsta fyrir árin 2018 til 2020. Útfæra þær nánar verkefni tólf ára áætlunarinnar, forgangsraða einstökum verkefnum og skilgreina ábyrgðaraðila þeirra. Áætlanir þessar eru lögbundnar og undirbúnar og samþykktar af stjórnvöldum en vinna við þær er í höndum verkefnisstjórnar sem skipuð er af umhverfis- og auðlindaráðherra. Í henni eiga sæti fulltrúar sem tilnefndir eru af þeim ráðherra sem fara með ferðamál, þjóðlendumál og menningarminjamál og af Sambandi íslenskra sveitarfélaga, auk tveggja fulltrúa sem skipaðir eru án tilnefningar. Auk verkefnisstjórnar kemur ráðgjafarnefnd að undirbúningi landsáætlunar, en í henni sitja tíu fulltrúar stofnana og samtaka sem eiga ólíkra hagsmuna að gæta varðandi innviðauppbyggingu.

Verkefnisstjórn, sem tók til starfa sumarið 2016, er þannig skipuð:

- Jón Geir Pétursson, skrifstofustjóri á skrifstofu landgæða í umhverfis- og auðlindaráðuneyti, formaður, skipaður af umhverfis- og auðlindaráðherra án tilnefningar.
- Guðný Sverrisdóttir, sjálfstætt starfandi ráðgjafi og fyrrum sveitarstjóri, skipuð af umhverfis- og auðlindaráðherra án tilnefningar.
- María Reynisdóttir, sérfræðingur á skrifstofu ferðamála, tilnefnd af ferðamála, iðnaðar- og nýsköpunaráðherra.
- Ragnheiður Helga Þórarinsdóttir, deildarstjóri, tilnefnd af mennta- og menningarmálaráðherra, sem tók sæti fyrri hluta árs 2017.
- Páll Þórhallsson, skrifstofustjóri skrifstofu löggjafarmála, tilnefndur af forsætisráðherra.
- Ásborg Arnþórsdóttir, ferðamálafulltrúi uppsveita Árnæssýslu, tilnefnd af forsætisráðherra.
- Guðjón Bragason, sviðsstjóri lögfræði- og velferðarsviðs, tilnefndur af Sambandi íslenskra sveitarfélaga.

Með verkefnisstjórn vann að tillögunni Dagný Arnarsdóttir sérfræðingur í umhverfis- og auðlindaráðuneyti. Örn Þór Halldórsson annaðist í upphafi vinnunnar gagnaöflun og samskipti við sveitarfélög.

Í samræmi við 6. gr. laga nr. 20/2016 skipaði umhverfis- og auðlindaráðherra tíu manna ráðgjafarnefnd til þriggja ára að fengnum tilnefningum frá Minjastofnun, Náttúrufræðistofnun Íslands, Ferðamálastofu, Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Samtökum ferðaþjónustunnar, Landsamtökum landeigenda, ferðamálasamtökum, útivistarfélögum, náttúruverndarsamtökum og háskólasamfélaginu.

Ráðgjafarnefnd er þannig skipuð:

- Anna G. Sverrisdóttir, fulltrúi SAF, Samtaka ferðaþjónustunnar
- Guðrún María Valgeirsdóttir, fulltrúi Landsambands landeigenda
- Kristín Huld Sigurðardóttir, fulltrúi Minjastofnunar
- Lovísa Ásbjörnsdóttir, fulltrúi Náttúrufræðistofnunar Íslands
- Ólöf Ýrr Atladóttir, fulltrúi Ferðamálastofu
- Jóna Árný Þórðardóttir (Austurbrú), fulltrúi markaðsstofa landshluta
- Páll Brynjarsson (Samtök sveitarfélaga á Vesturlandi), fulltrúi Sambands íslenskra sveitarfélaga
- Skúli Skúlason (Háskólinn á Hólum), fulltrúi háskólasamfélagsins
- Snorri Baldursson (Landvernd), fulltrúi náttúruverndarsamtaka
- Sævar Siggeirsson (Félag húsbílæigenda), fulltrúi Samtaka útivistarfélaga

1.1. Afmörkun gildissviðs

Í 2. gr. laga nr. 20/2016 er gildissvið þeirra afmarkað og lykillugtök skilgreind. Innviðir eru skilgreindir á þann hátt að þeir séu „í þágu náttúruverndar og til verndar menningarsögulegum minjum sem gera kleift að taka á móti ferðamönnum og draga úr skemmdum eða öðru álagi á náttúruna, svo sem göngustígar, pallar, göngubrýr, áningarstaðir, merkingar, salerni, varsla, umgengnisreglur o.fl.“ Segja má að hér sé um að ræða þrjá meginflokka innviða, þ.e. efnislega innviði, landvörslu/mönnun og reglur.

Landsáætlun mun ekki ná heildrænt utan um alla innviðauppbyggingu á fjölsóttum stöðum heldur aðeins þá sem tengist gildissviði laga nr. 20/2016. Sá hluti landsáætlunar sem fjallar um leiðir undanskilur t.a.m. umferð vélknúinna ökutækja í samræmi við afmörkun laganna sem ná eingöngu til gönguleiða, reiðleiða og reiðhjólaleiða. Það er þó ekki hægt að undanskilja alfarið umferð vélknúinna ökutækja þar sem áætlunin mun ná til bílastæða við fjölsótta staði.

1.2. Frekari leiðsögn

Í athugasemdum með frumvarpi því er varð að lögum um landsáætlun nr. 20/2016 er veitt frekari leiðsögn um stefnumörkun og framsetningu landsáætlunar. Við gerð tólf ára stefnumarkandi áætlunar ber að líta til gildandi laga, reglna og lögbundinna áætlana sem átt geta við að öllu leyti eða hluta til. Þar eru tiltekin lög um náttúruvernd nr. 60/2013, lög nr. 80/2012 um menningarminjar, lög nr. 160/2010, um mannvirki, byggingarreglugerð, nr. 112/2012, lög nr. 58/1998 um þjóðlendur og ákvörðun markaðs eignarlanda, þjóðlendna og afrétta, vegalög nr. 80/2007, lög nr. 73/2005 um skipan ferðamála, lög nr. 87/2011 um gistináttaskatt, og gildandi lög nr. 75/2011 um Framkvæmdasjóð ferðamannastaða.

Af lögbundnum áætlunum er meðal annars vísað til landsskipulagsstefnu, náttúruverndaráætlunar og samgönguáætlunar. Af alþjóðlegum samningum er meðal annars vísað til sáttmála UNESCO um

verndun menningar- og náttúruminja heimsins (þ.m.t. áætlun um hnattræna jarðvanga), samnings um líffræðilega fjölbreytni, Ramsar-samningsins um votlendi, Bernarsamningsins um verndun villtra plantna og dýra og loks ýmissa tilskipana Evrópusambandsins sem teknar hafa verið upp í EES-samninginn.

Auk þess eru eftirfarandi áætlanir tilteknar, en eðli þeirra er staðbundið.

- Stjórnunar- og verndaráætlanir fyrir friðlýst svæði, þ.e. hvort fyrir liggi slík áætlun um svæði
- Skipulagsáætlanir sveitarfélaga, þ.e. staða deiliskipulags og hvort svæði sé skilgreint í tengslum við ferðamennsku og útivist í skipulagi viðkomandi sveitarfélags
- Náttúruminjaskrá, þ.e. tillit tekið til þess hvort svæði sé á náttúruminjaskrá og ef um er að ræða friðlýst svæði þá í hvaða friðlýsingarflokk svæðið fellur
- Skrá yfir friðlýstar fornleifar, þ.e. hvort á svæði séu friðlýstar fornleifar

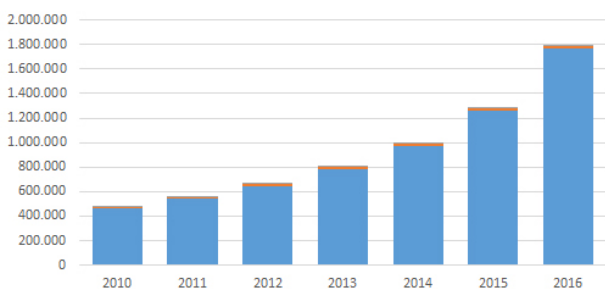
Í frumvarpinu kemur fram að ekki sé sjálfsagt að byggja upp efnislega innviði á öllum ferðamannasvæðum, ferðamannastöðum og ferðamannaleiðum í ljósi þess að innviðir munu á sumum svæðum hafa áhrif á aðráttar afl margra staða. Á slíkum stöðum sé því nauðsynlegt að beita annars konar aðferðum við náttúruvernd, til dæmis með stýringu á fjölda ferðamanna.

2. FORSENDUR

Forsendur áætlana um uppbyggingu innviða á fjölsóttum ferðamannastöðum felast í hinum umfangsmikla og vaxandi atvinnuvegi, ferðaþjónustu. Ferðamönnum á Íslandi hefur fjölgað mjög mikið á síðustu árum. Þessi öri vöxtur kallar á margvíslegar aðgerðir til verndar náttúru- og menningarsögulegum minjum en kannanir sýna að íslensk náttúra er helsta aðdráttarafl landsins. Mikilvægt er að hlúa vel að ferðaþjónustu sem er nú orðin ein stærsta atvinnugrein þjóðarinnar og hugsanlega sú sem býr yfir hvað mestum vaxtartækifærum, ekki síst í dreifðum byggðum landsins.

Ferðamenn eftir komustöðum:

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Keflavíkflugvöllur	459.252	540.824	646.921	781.016	969.181	1.261.938	1.767.726
Seyðisfjörður	15.499	12.505	12.780	16.637	18.115	18.540	19.795
Aðrir flugvellir	10.265	12.282	13.072	9.696	10.048	8.661	4.680
Samtals	485.016	565.611	672.773	807.349	997.344	1.289.139	1.792.201



Mynd 1. Árið 2010 var fjöldi brottfara erlendra farþega um 485 þúsund, árið 2016 var sú tala komin í tæplega 1,8 milljónir og árið 2017 um 2,2 milljónir. Mynd: Ferðamálastofa, 2017.

Árið 2010 voru brottfarir erlendra farþega um gáttir landsins um 485 þúsund og árstíðasveifla mikil. Árið 2016 voru brottfarirnar komnar í tæpar 1,8 milljónir (sjá mynd 1) og var til dæmis 39 prósent aukning milli áráanna 2015 og 2016. Árið 2017 var heildarfjöldi brottfara erlendra farþega rúmar 2,2 milljónir, sem er rúmlega 24 prósent aukning á milli ára.

Dregið hefur mikið úr árstíðasveiflu, einkum á höfuðborgarsvæðinu og þeim landsvæðum sem eru í hóflegri akstursfjarlægð frá því. Allnokkuð skortir á jafna dreifingu ferðamanna milli landshluta. Spár gera ráð fyrir áframhaldandi aukningu í takt við aukið framboð flugs og gistingar, en gert er ráð fyrir

því að vöxturinn verði þó ekki eins hraður og á árunum 2014-2016.

Í ofangreindum tölum er ekki gert ráð fyrir farþegum skemmtiferðaskipa. Síðustu árin hafa að jafnaði komið á land um 100 þúsund gestir með skemmtiferðaskipum, mest dagsgestir. Tilhneiging síðustu ára hefur verið sú að heildartala farþega stendur í stað en ferðatíðni skipa eykst, og koma sum skip nú nokkrum sinnum til landsins á hverju sumri. Aukning hefur einnig orðið í komu smærri leiðangursskipa (e. expedition cruise ships) sem henta vel til siglinga á norðurslóðum og geta kastað akkerum nærri landi.

Heimamenn hafa ekki farið varhluta af fjölgun ferðamanna. Í júlí og ágúst 2016 var um fjórði hver einstaklingur sem staddur var á landinu erlendur ferðamaður. Mikil aukning hefur verið í útleigu bílaleigubíla til ferðamanna og má gera ráð fyrir því að tíundi hver bíll á götum landsins sé bílaleigubíll og má ætla að hlutfall þeirra sé mun herra við ferðamannastaði.

Aukinn fjöldi ferðamanna veldur verulegu álagi á náttúru- og menningarminjar sem á sér jafnframt mismunandi birtingarmyndir. Í fyrsta lagi skiptir heildarfjöldinn miklu máli, aukinn gestafjöldi krefst aukinnar stýringar sökum aukins álags. Uppbygging innviða hefur alls ekki haldið í við þennan hraða vöxt, auk þess sem forsendur hafa víða mikið breyst frá því sem áður var talin fullnægjandi aðstaða. Í öðru lagi koma ferðamenn í vaxandi mæli utan háannatíma sem er að mörgu leyti jákvæð þróun en veldur nýjum áskorunum og annars konar álagi. Íslensk náttúra er til dæmis viðkvæmari á vorin þegar frost er að fara úr jörðu heldur en á sumrin. Á veturna er víða snjór og hálka sem kallar á bættar forvarnir hvað öryggi varðar. Landvarsla hefur verið mun meiri á sumrin en veturna þó svo að átak hafi verið gert

í lengingu landvörslutímabilsins árið 2017. Í þriðja lagi dreifast ferðamenn ójafnt um landið og sumir staðir verða þannig fyrir hlutfallslega miklu meira álagi en aðrir. Í fjórða lagi hafa breytingar á ferðahegðun áhrif á innviðapörf, en til að mynda hefur orðið mun meiri aukning í útleigu bílaleigubíla samanborið við skipulagðar hópferðir, með tilheyrandi þörf fyrir bílastæði. Hefur árstími heimsóknar einnig mikið að segja um ferðahegðun þar sem vetrarferðamenn dvelja skemur og eru mun líklegri til að heimsækja einvörðungu ferðamannastaði á Suðurlandi og í nálægð við suðvesturhorn landsins.

Þessi þróun hefur verulega þýðingu fyrir þá þjónustu og aðstöðu sem þarf að vera til staðar til verndar náttúru og menningarminjum.

3. UMSJÓN MEÐ NÁTTÚRU- OG MENNINGARMINJUM

Ýmsir aðilar hafa umsjón með stöðum og svæðum þar sem er að finna náttúru- og/eða menningarminjar. Mikilvægt er að traust umsjón og fagþekking sé til staðar með öllum þeim verkefnum sem áætlunin tekur til.

Hér má jafnframt nefna að tvö mál eru í vinnslu sem geta haft töluverð áhrif á þær stofnanir og þá umgjörð sem fjallað er um í þessum kafla. Í fyrsta lagi er unnið að gerð þjóðgarðs á miðhálandinu til samræmis við sáttmála ríkisstjórnarinnar og eins hefur nefnd verið að störfum um skoðun á sameiningu þeirra stofnana sem fara með umsjón þjóðgarða og friðlýstra svæða í svokallaða „þjóðgarðastofnun“. Ekki liggur enn fyrir niðurstaða þessa, en verði þessi áform að veruleika á gildistíma áætlunarinnar mun það óhjákvæmilega kalla á ákveðna endurskoðun á henni.

3.1. Ríkisstofnanir

Íslenska ríkið er stór landeigandi, en meira en helmingur landsins er í ríkiseigu, annað hvort sem eignarland eða þjóðlendur. Fjármála- og efnahagsráðuneytið, og eftir atvikum Ríkiseignir, fara með eignarréttindi ríkisins á eignarlandi en forsætisráðuneytið á þjóðlendum. Liðlega 20% landsins er formlega friðlýst þar sem ríkið er skilgreindur umsjónaraðili, óháð eignarhaldi. Innan friðlýstra svæða er mikið af þeirri sérstæðu náttúru sem ferðamenn sækjast sérstaklega eftir að heimsækja. Jafnframt er um 20% landsins á Náttúruminjaskrá (c-hluta), sem kveður á um ákveðin réttaráhrif til verndar náttúru.

Umsjón með landi í eigu ríkisins og framkvæmdum á því sem tengjast þeim verkefnum sem þessi áætlun fjallar um, er á höndum nokkurra stofnana.

Umhverfisstofnun fer með umsjón friðlýstra svæða, þar með talið þjóðgarðinn Snæfellsjökul, og er jafnframt stjórnarsýslustofnun náttúruverndarmála. Á grundvelli náttúruverndarlaga nr. 60/2013 hefur stofnunin víðtækar heimildir til að grípa til náttúruverndaraðgerða gagnvart nýtingu ferðaþjónustunnar og umgengni um náttúruna. Stofnunin fer einnig með umsjón á svæðinu Mývatn/Laxá skv. lögum nr. 97/2004 um verndun Mývatns og Laxár í Suður-Þingeyjarsýslu. Jafnframt fer Umhverfisstofnun með ákveðið hlutverk á þeim svæðum sem eru á c-hluta náttúruminjaskrár. Umhverfisstofnun er umsjónaraðili með framkvæmdum og rekstri á friðlýstum svæðum á grundvelli náttúruverndarlaga og laganna um Mývatn/Laxá.

Um Vatnajökulsþjóðgarð og þjóðgarðinn á Þingvöllum gilda sérlög, þ.e. lög nr. 60/2007 og nr. 47/2004. Þau útfæra fyrirkomulag umsjónar, stjórnunar og verndar innan þeirra. Þjóðgarðarnir hafa báðir starfsfólk og stjórnir, þótt með ólíkum hætti sé, og eru umsjónaraðilar með framkvæmdum og verndaraðgerðum.

Skógræktin hefur umsjón með mörgum jörðum og jarðarhlutum í eigu ríkisins þar sem ferðaþjónusta er umfangsmikil og ber þar ábyrgð á framkvæmdum og rekstri innviða.

Landgræðsla ríkisins hefur víðtækt hlutverk á sviði gróður- og jarðvegsverndar, þ.m.t. hvað varðar áhrif nýtingar ferðaþjónustunnar á þeim auðlindum. Stofnunin hefur jafnframt umsjón með landgræðslusvæðum, en sum þeirra eru undir álagi vegna ferðamennsku.

Á undanförunum árum hefur Óbyggðanefnd sbr. lög nr. 58/1998, unnið að því að kanna og skera úr um hvaða land telst til þjóðlendna og hver séu mörk þeirra og eignarlanda. Þau svæði sem úrskurðuð hafa verið þjóðlendur eru í umsjón forsætisráðuneytisins í samstarfi við viðkomandi sveitarfélög, sbr. lög nr. 58/1998.

Minjastofnun Íslands er stjórnsýslustofnun sem annast framkvæmd minjavörslu í samræmi við ákvæði laga um menningarminjar. Mikilvægt hlutverk Minjastofnunar er að tryggja eftir föngum varðveislu menningarsögulegra minja í eigin umhverfi og auðvelda aðgang og kynni þjóðarinnar af þeim.

Þjóðminjasafn Íslands er höfuðsafn á sviði menningarminja. Safnið er vísinda- og þjónustustofnun, sem er miðstöð þjóðminjavörslu og rannsókna á menningarsögulegum minjum í landinu. Það ber ábyrgð á umfangsmiklu húsasafni sem varð til er safnið tók gömul hús í vörslu sína til að bjarga frá eyðileggingu eða niðurrifi. Húsasafnið er kjarni safnkosts Þjóðminjasafns Íslands á landsbyggðinni.

Þessu til viðbótar eru jarðir og spildur í ríkiseigu sem eru í umsjón Ríkiseigna eða annarra stofnana. Þær jarðir eru ýmist í hefðbundnum landbúnaðarnotum með ábúð eða eyðijarðir. Einnig er ríkið eigandi kirkjujarða, sbr. samkomulag frá 1997.

Tafla 1. Stofnanir ríkisins, ábyrgðarsvið og umsjónarhlutverk í tengslum við áætlunina.

Ráðuneyti/Stofnun	Ábyrgð	Umsjón
<i>Umhverfis- og auðlindaráðuneyti</i>		
Umhverfisstofnun	Náttúruvernd, almannaréttur	Þjóðgarðar og friðlýst svæði skv. náttúruverndarlögum og lögum um Mývatn/Laxá
Vatnajökulsþjóðgarður	Á landi þjóðgarðsins	Vatnajökulsþjóðgarður
Skógræktin	Með ákveðnum jörðum/spildum	Þjóðskógar
Landgræðsla ríkisins	Jarðvegs- og gróðurvernd	Landgræðslusvæði
Þjóðgarðurinn á Þingvöllum	Á landi þjóðgarðsins	Þjóðgarðurinn á Þingvöllum
<i>Mennta- og menningarmálaráðuneyti</i>		
Minjastofnun Íslands	Verndun fornleifa- og byggingararfs	Menningarminjar skv. minjalögum
Þjóðminjasafn Íslands	Þjóðminjavarsla	Húsasafn

<i>Forsætisráðuneyti</i>		
Forsætisráðuneytið	Þjóðlendar	Þjóðlendar, í samstarfi við sveitarfélög

3.2. Sveitarfélög

Sveitarfélögin eru víðast hvar ekki beinn landeigandi á svæðum með náttúru- eða menningarminjum sem eru undir álagi vegna ferðamennsku. Sveitarfélögin hafa þó í allmörgum tilvikum umsjón með ferðamannastöðum ýmist í samvinnu við landeigendur eða Umhverfisstofnun og mögulega fleiri stofnanir. Þau bera jafnframt skipulagslega ábyrgð innan sinnar lögsögu og geta einnig haft umsjón með svæðum sem eru á náttúruminjaskrá (c-hluta), svo sem fólkvöngum eða svæðum sem njóta hverfisverndar samkvæmt aðalskipulagi. Sveitarfélög hafa jafnframt átt frumkvæði að stofnun jarðvanga (e. geoparks) innan sinnar lögsögu, þar sem innviðir og vernd náttúru- og menningarminja á ferðamannastöðum er viðfangsefni.

Einkaaðilar eiga ekki beina aðild að landsáætlun, heldur í gegnum viðkomandi sveitarfélag eða landshlutasamtök sveitarfélaga.

4. LYKILHUGTÖK

Lykilhugtök landsáætlunar skv. 2. gr. laga nr. 20/2016 eru innviðir, ferðamannaleiðir, ferðamannasvæði, og ferðamannastaðir. Þessu til viðbótar er unnið út frá hugtökum úr ferðamálafræðum, þá einna helst afþreyingarróf og þolmörk ferðamennsku. Afþreyingarróf er aðferðafræði sem nota má til að flokka land út frá landnotkun ferðaþjónustu. Þróa þarf aðferðafræðina áfram og aðlaga að landsáætlun.

Innviðir eru skilgreindir svo í 2. gr. laga nr. 20/2016 að þeir séu „í þágu náttúruverndar og til verndar menningarsögulegum minjum sem gera kleift að taka á móti ferðamönnum og draga úr skemmdum eða öðru álagi á náttúruna“. Innviðir geta einnig tryggt betur öryggi ferðafólks, aukið upplýsingagjöf og bætt upplifun þeirra af viðkomandi stað, svæði eða leið. Lögin taka dæmi af slíkum innviðum og má samkvæmt upptalningu þeirri skipta innviðum í þrjá flokka:

- Efnislegir innviðir: Til dæmis stígar, pallar, merkingar, gestamiðstöðvar, bílastæði eða skilti.
- Varsla og mönnun: Til dæmis landvarsla, eftirlit, þjónusta eða leiðsögn.
- Reglur: Til dæmis reglur til að stýra umferð gesta til að koma í veg fyrir spjöll og bæta upplifun gesta.

Allar ofangreindar tegundir innviða gegna mikilvægu hlutverki við stýringu álags og umgengni. Ekki er sjálfgefið að reisa þurfi efnislega innviði til að sinna slíku hlutverki, enda eru ekki allir falletgir náttúrustaðir efni í uppbyggða ferðamannastaði. Þegar uppbygging reynist nauðsynleg þarf að viðhafa aðgát enda mörg þessara svæða friðlýst og/eða hluti af náttúru- og/eða menningarlegri arfleifð þjóðarinnar. Einnig þarf að huga að eiginleikum þeirrar ferðamennsku sem ferðamannastaður á að þjóna. Við uppbyggingu þarf að vanda til skipulags, hönnunar, reksturs og viðhalds.

Ferðamannasvæði er skilgreint landsvæði sem ferðamenn sækja vegna náttúru þess og sögu og tekur til fleiri en eins ferðamannastaðar. Fyrst í stað verða mörk landshlutasamtaka notuð til skiptingar ferðamannasvæða, þ.e. Vesturland, Vestfirðir, Norðvesturland, Norðausturland, Austurland, Suðurland og loks Suðurnes og höfuðborgarsvæðið í einu svæði. Við næstu endurskoðun landsáætlunar er æskilegt er að vinna út frá faglegri svæðishugsun í stað hefðbundinnar svæðisskiptingar í landshluta út frá mörkum sveitarfélaga. Heppilegt væri til að mynda að þjóðgarður eða jafnvel fólk- og jarðvangar myndi eitt svæði. Enn fremur er æskilegt að tillögur að mörkum ferðamannasvæða komi frá heimamönnum en á næstu misserum mun byggjast upp aukin reynsla á því sviði við svæðisskipulag og gerð áfangastaðaáætlana.

Ferðamannaleið er skilgreind leið sem tengir saman ferðamannastaði. Ferðamannaleið getur verið gönguleið, reiðleið eða reiðhjólaleið. Gildissvið landsáætlunar nær ekki til umferðar vélknúinna ökutækja og fjallar þar með ekki um vegi í skilningi vegalaga nr. 80/2007.⁷ Í þessari fyrstu landsáætlun verður lögð mest áhersla á gönguleiðir, nýlegar sem fornar⁸, en stefnt er að því að reiðleiðir og ekki síst reiðhjólaleiðir verði viðfang í næstu endurskoðun verkefnaáætlunar.

Ferðamannastaður er skilgreindur staður sem hefur aðdráttarafli fyrir ferðamenn vegna náttúru hans eða sögu.

Hugtakið *þolmörk ferðamennsku* (e. tourism carrying capacity) er eitt af stjórnþækjum fyrir sjálfbæra þróun ferðamannastaða. Til eru ýmsar skilgreiningar en sú sem er oftast vísað í er skilgreining Alþjóðaferðamálastofnunarinnar (WTO) þar sem þolmörk ferðamennsku eru skilgreind sem: „...sá hámarks fjöldi gesta sem áfangastaður ferðamanna getur tekið á móti samtímis án þess að náttúrulegt, hagrænt eða félags- og menningarlegt umhverfi verði fyrir skaða eða að óásættanleg skerðing verði á kjöraðstæðum og upplifun ferðamanna“. Algengt er að skipta hugtakinu í fjóra flokka sem tengjast innbyrðis og í sameiningu segja til um þolmörk ferðamennsku:

- Þolmörk náttúru
- Þolmörk innviða/manngerðs umhverfis
- Efnahagsleg þolmörk: varðar hagkerfið, hversu umfangsmikið það er og getur verið háð tiltekinni ferðamennsku.
- Félagsleg þolmörk

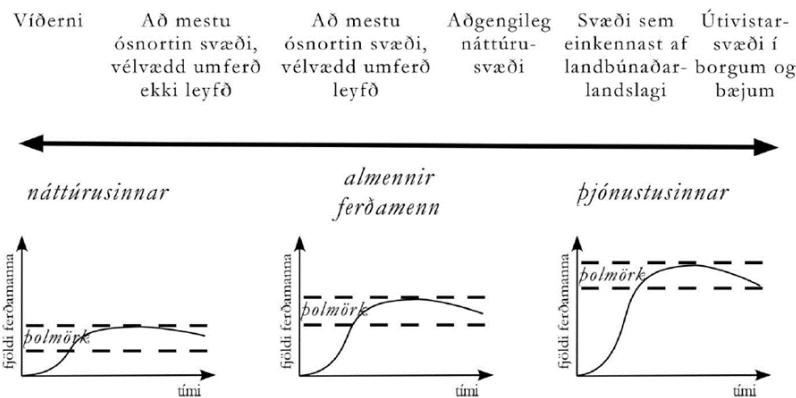
Forsendur fyrir úrskurðargildi hugtaksins þ.e. um hvort þolmörkum sé náð, byggist á að búið sé að marka stefnu og markmið fyrir ferðamennsku á viðkomandi ferðamannastað/svæði og skilgreina viðmið um áhrif ferðamenskunnar sem um ræðir á náttúrulegt og manngert umhverfi staðarins, nærsamfélagið og ferðamenn sem þangað koma.

Þolmörk vísa því ekki til fastrar hámarkstölu gesta og getur uppbygging innviða haft áhrif á þau. Auknir innviðir geta þannig hækkað þolmörk staða en um leið breytt eðli þeirra og laðað að annars konar ferðamenn en heimsóttu staðina áður.

⁷ Þess má geta að í Vegvísi í ferðþjónustu 2015-2020 er hugtakið *ferðamannavegir* notað um akvegi.

⁸ Fornar leiðir eru friðaðar skv. lögum um minjavernd en þar er gjarnan um að ræða minjavegildir. Minjayfirvöld bera lagalega ábyrgð á fornum leiðum á meðan umsjón á efnislegum innviðum eins og t.d. afmörkuðum stígum gæti legið annars staðar.

Afþreyingarróf (e. recreational opportunity spectrum, skst. ROS) og Viðhorfskvarðinn (e. purism scale model) er aðferðafræði sem flokkar ferðamenn eftir tilteknu rófi, allt frá þjónustusinum (e. non purists) til almennra ferðamanna (e. neutralists) til mikilla náttúrusinna (e. strong purists). Beiting slíkrar flokkunar auðveldar ákvarðanatöku um uppbyggingu og framboð afþreyingar/útivistar á svæðum. Hún vísar veginn varðandi hvert er æskilegt að beina mismunandi tegundum ferðamanna út frá ólíkum þörfum og væntingum þeirra og eðlis hvers staðar eða svæðis. Með því að beina þjónustusinuðum ferðamönnum á uppbyggða staði í takt við þeirra væntingar er dregið úr líkum á því að þeir hinir sömu valdi álagi á óuppbyggðum stöðum.⁹



Mynd 2: Afþreyingarrófið, viðhorfskvarðinn og þolmörk ferðamennsku (Heimild: úr Ferðamennska á hálendi Íslands eftir Önnu Dóru Sæþórsdóttur)

⁹ Fyrirmyndir að slíku eru ýmsar og má þar benda á verkefnið Destination: Iceland sem unnið var í tengslum við skipulag Skaftárhrepps og kom út árið 2016.

5. STEFNUMÓTANDI MARKMIÐ OG ÁHERSLUR

5.1. Markmið um stýringu og sjálfbæra þróun

Til að vinna að framgangi markmiða um stýringu og sjálfbæra þróun eru lögð til fjögur áhersluatriði og innan þeirra tiltekin áhersluverkefni.

- 1.1. Lög og reglur um stýringu.
- 1.2. Flokkun lands og staða.
- 1.3. Þolmörk ferðamennsku.
- 1.4. Merkingar og miðlun.

Með fyrsta áhersluatriðinu, lög og reglur um stýringu (1.1.) er lagt til að unnið verði að endurskoðun á lögum og reglum til að geta betur staðið að stýringu á aðgengi ferðamanna í náttúru landsins til að geta náð fram markmiðum um vernd náttúru og minja og sjálfbæra ferðaþjónustu. Þetta áhersluatriði tengist jafnframt mjög ákvæðum í lögum um almannarétt og eignarétt. Tilgreind eru fjögur áhersluverkefni til að vinna að framgangi þessa.

Í fyrsta lagi (1.1.1.) er lagt til að unnar verði tillögur um stýringu ferðamanna í tengslum við verkefni sem eru í vinnslu, ekki síst á grunni náttúruverndarlaga nr. 60/2013. Nú stendur yfir vinna á vegum umhverfis- og auðlindaráðuneytis í samráði við atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti, fjármála- og efnahagsráðuneyti og forsætisráðuneyti við gerð frumvarps á grundvelli bráðabirgðaákvæðis sem sett var við náttúruverndarlögin 2015 sem segir: „Ráðherra, í samráði við hlutaðeigandi ráðherra, skal láta vinna frumvarp um ný ákvæði er taki til stýringar á ferðaþjónustunni með hliðsjón af reglum um almannarétt og á grundvelli náttúruverndar og nauðsynlegrar auðlindastýringar sem nýting ferðaþjónustunnar á náttúrunni hefur óhjákvæmilega í för með sér.“ Jafnframt er vísað til vinnu sem fram hefur farið varðandi lög um Vatnajökulspjóðgarð þar sem gert er ráð fyrir að ferðaþjónustuaðilar þurfi að gera samninga við þjóðgarðinn um atvinnutengda starfsemi innan hans. Jafnframt er starfandi vinnuhópur á vegum fjármála- og efnahagsráðuneytisins í samráði við önnur ráðuneyti varðandi fyrirkomulag sérleyfissamninga á landi í eigu ríkisins, þar með talið ferðaþjónustu. Mikilvægt er að þessi vinna leiði til niðurstöðu sem fyrst þannig að til verði samræmd umgjörð um stýringu álags af völdum ferðamanna í náttúrunni með hliðsjón af samspili eignaréttar og almannaréttar ;

Í öðru lagi (1.1.2.) að mótaðar verði reglur um landgöngu fólks utan hafna af skemmtiferðaskipum, bæði stærri skipum en eins smærri skipum. Víða í nágrennalöndum gilda strangar reglur um siglingar á norðurslóðum og landgöngu utan hafna sem eðlilegt er að líta til sem fyrirmynda. Skoða þarf hvar hentar best að setja reglur um þessi mál og að gera þarf tillögur að hentugu fyrirkomulagi þar að lútandi;

Í þriðja lagi (1.1.3.) er áhersla á stýringu hvað varðar samspil nýtingar ferðaþjónustunnar og villtra dýra. Mjög vaxandi áhugi er á slíkri tegund ferðamennsku og má þar sérstaklega nefna fuglaskoðun, hvalaskoðun og selaskoðun. Ekki eru til formlegar reglur um hvernig þessu samspili skuli háttað, svo sem um nálægð við dýralífið eða tímasetningar. Rétt þó að nefna að ferðaþjónustufyrirtæki hafa í mörgum tilvikum sett sér eigin viðmiðunarreglur, svo sem í hvalaskoðun. Hins vegar þarf að finna

viðfangsefninu stað í regluverki sem myndi m.a. ná yfir skipulagðar skoðunarferðir, umgengni ferðamanna á eigin vegum og markaðssetningu;

Í fjórða lagi (1.1.4.) er áhersla á að til verði leiðbeinandi reglur um stýringu ferðamanna innan svæða, sem eru sérstaklega viðkvæm þannig að leitast sé við að lágmarka umhverfisáhrif ferðamennskunnar. Þetta eru til dæmis svæði með viðkvæmum gróðri s.s. mosavaxin hraun.

Með öðru áhersluatriðinu, flokkun lands og staða (1.2.), er lagt til að unnið verði að stefnumótandi flokkun auðlinda lands með það að leiðarljósi að beina uppbyggingu og ferðamönnum á tiltekna staði, þar sem stefna er mótuð um fyrirkomulag uppbyggingar og upplifun ferðamanna (1.2.1.). Það má gera með aðferðafræði á borð við afþreyingarrófið (e. *recreational opportunity spectrum*) eða öðrum sambærilegum viðurkenndum aðferðum. Með því er hægt að skapa forsendur til að setja fram stefnu og markmið um uppbyggingu, upplifun og stýringu ferðamanna um viðkomandi svæði. Skilgreindir verði tilteknir staðir innan allra landshluta þar sem faglega er staðið að uppbyggingu innviða til verndar náttúru og minjum. Jafnframt sé stöðum, þar sem náttúra eða minjar eru sérlega viðkvæm eða innviðir ónógir eða metnir óæskilegir, hlíft fyrir skipulagðri umferð ferðamanna. Áhersla verði lögð á að beina meginþorra umferðar ferðamanna á þá áfangastaði þar sem unnið er að uppbyggingu innviða og þar sem aðstaða og þjónusta er fullnægjandi. Þetta áhersluatriði tengist jafnframt öðrum áhersluatriðum sem lúta að vernd og skipulagi, en byggja jafnframt á beitingu aðferðafræði á borð við afþreyingarrófið.

Með þriðja áhersluatriðinu, þolmörkum ferðamennsku (1.3.), er lagt til að innleitt sé vinnulag sem skapi betri forsendur til að setja stefnu og viðmið fyrir staði og svæði sem hafa aðráttarafl fyrir ferðamenn og hagnýta greiningar og rannsóknir á þolmörkum ferðamennsku til grundvallar ákvarðanatöku um uppbyggingu innviða og stýringu (1.3.1.).

Með fjórða áhersluatriðinu, merkingar og miðlun (1.4.), er lagt til að til verði skilvirk og samræmd aðferðafræði við merkingar og miðlun upplýsinga um ferðamannastaði og sérstaklega þá sem landsáætlun fjallar um. Til að vinna að því eru lögð til fjögur áhersluverkefni.

Í fyrsta lagi (1.4.1.) að opinberir aðilar taki frekari skref í átt að samræmdri hönnun og framsetningu leiðbeininga á ferðamannastöðum. Hugsunin er ekki sú að fella allt í sama mót, heldur að samræmi sé í miðlun upplýsinga og að besta möguleg þekking á skilvirkri miðlun efnis komist til þeirra sem ábyrgð bera á uppsetningu og rekstri merkinga;

Í öðru lagi (1.4.2.) er lagt til að merkingar og önnur miðlun upplýsinga og leiðbeininga sé ávallt hugsuð út frá stjórnun umferðar ferðamanna um viðkomandi stað, auk þess að draga fram þær staðbundnu hættur sem kunna að vera á viðkomandi stað;

Í þriðja lagi (1.4.3.) verði lögð áhersla á að miðla reglulega upplýsingum til ferðamanna, auglýsenda, ferðapjónustuaðila og ferðaskipuleggjenda um ábyrga hegðun og góða umgengni við náttúru- og menningarminjar. Hér þarf samstarf milli ólíkra aðila stjórnkerfinu;

Í fjórða lagi (1.4.4.) er lagt til upplýsingar um ferðamannastaði landsáætlunar verði aðgengilegar þar sem miðlað er þeim umgengnisreglum sem gilda um viðkomandi svæði, hvaða þjónustu sé þar að vænta og hver sé stefnumótun fyrir ferðamennsku á staðnum auk fleiri atriða. Slíkt yrði gert með rafrænum hætti.

Tafla 2: Stýring og sjálfbær þróun: Í töflunni koma fram númer áherslu í stefnumarkandi landsáætlun; viðfangsefni samkvæmt undirflokkun í markmiðakafla; tímarammi innleiðingar; og mælikvarðar/afurðir. Umhverfis- og auðlindaráðuneyti mun, í samstarfi við verkefnisstjórn þar sem í sitja fulltrúar þriggja annarra ráðuneyta og fulltrúi sveitarfélaga, hafa frumkvæði um að finna hverju og einu viðfangsefni farveg, s.s. hvað varðar ábyrgðaraðila og samstarfsaðila.

Númer áherslu	Viðfangsefni áherslu	Tímarammi	Afurð 2018-2020 / mælikvarði ef sífelluverkefni
1.1.1.	Lög og reglur um stýringu – Endurskoðun náttúruverndarlaga og sérlaga um þjóðgarða	Innleiðing 2018-2020	Áhersla á frumvarp vegna endurskoðunar á náttúruverndarlögum. Frumvarp um endurskoðuð sérlög um þjóðgarða þar sem ákvæði um stýringu er að finna.
1.1.2	Lög og reglur um stýringu – Reglur um landtöku skipa utan hafna	Innleiðing 2018-2020	Tengsl við áherslu 1.1.1. um aðgangsstýringu, Staðbundnar reglur útfærðar fyrir viðkomandi svæði. Stjórnunar- og verndaráætlanir fyrir viðkomandi svæði útgefnar og samþykktar af ráðherra.
1.1.3.	Lög og reglur um stýringu – Reglur um umgengni við villidýralíf	Innleiðing 2018-2020	Frumvarp um endurskoðuð náttúruverndarlög og/eða villidýralög þar sem ákvæði um umgengni ferðamanna / ferðaþjónustunnar við villidýralíf er að finna.
1.1.4.	Lög og reglur um stýringu – Minnkað álag á viðkvæmt yfirborð svæða	Innleiðing 2018-2020	Verkfærakista um stýringu umferðar og þar með álags á viðkvæmt yfirborð svæða (s.s. mosabreiður, jarðhitasvæði, o.s.frv.) þar sem skemmdir geta orðið varanlegar.
1.2.1.	Flokkun lands og staða – Skilgreining ferðamannastaða og samræming nýtingar auðlinda lands til náttúruverndar og útivistar	Innleiðing 2018-2020	Staðfærð og/eða ný viðmið um flokkun lands t.d. með aðferðafræði afþreyingarrófs (ROS). Leiðbeiningar um flokkun lands t.d. með aðferðafræði afþreyingarrófi (ROS).
1.3.1.	Þolmörk ferðamennsku – Setning viðmiða og hagnýting niðurstaðna rannsókna vegna innviðauppbyggingar	Innleiðing 2018-2020 Sífelluverkefni	Viðmið sett um hagnýtingu niðurstaðna rannsókna á þolmörkum vegna innviðauppbyggingar. Áhrif í formi aukinnar þekkingaryfirfærslu og hagnýtingar niðurstaðna rannsókna. Mælikvarði í mótun.
1.4.1.	Miðlun og merkingar – Árangursrík miðlun og merkingar sem byggjast á faglegri þekkingu	Sífelluverkefni	Áhrif í formi þess að á öllum nýjum merkingum með umgengisreglum verði ástæða reglna útskýrð. Mælikvarði í mótun.

1.4.2.	Miðlun og merkingar – Aðvaranir séu skýrar og nái til gesta af ólíkum uppruna	Sífelluverkefni	Áhrif í formi þess að allar nýjar aðvörunarmerkingar innihaldi myndrænar aðvaranir. Mælikvarði í mótun.
1.4.3.	Miðlun og merkingar – Ábyrg ferðahegðun í kynningarefni	Sífelluverkefni	Áhrif í formi þess að kynningarefni íslenskra aðila gefi ekki villandi eða rangar upplýsinga um leyfilega umgengni ferðamanna við náttúru og/eða villidýralíf. Mælikvarði í mótun.
1.4.4.	Miðlun og merkingar – Stafræn miðlun upplýsinga og umgengnisreglna	Innleiðing 2018-2020	Stafræn miðlun upplýsinga um ferðamannastaði landsáætlunar, þá ferðatengdu innviði sem þar eru, þjónustu sem vænta má og þær umgengnisreglur sem þar ber að fylgja.

5.2. Markmið um vernd náttúru og menningarsögulegra minja

Til að vinna að framgangi markmiða um vernd náttúru og menningarsögulegra minja eru lögð til þrjú megin áhersluatriði og innan þeirra tiltekin áhersluverkefni.

- 2.1. Stjórnun og vernd náttúru og menningarsögulegra minja.
- 2.2. Umsjón, ábyrgð og eignarhald.
- 2.3. Mat á álagi, ástandi og innviðapörf.

Með fyrsta áhersluatriðinu, stjórnun og vernd (2.1.), er ætlunin að stuðla að því, að til verði áætlanir sem dragi fram verndarsjónarmið á þeim ferðamannastaðum sem áætlunin fjallar um. Skuli þær liggja til grundvallar ákvarðanatöku um uppbyggingu innviða vegna álags af völdum ferðamennsku. Með því er leitast við að fyrirbyggja að slíkt álag valdi raski eða skemmdum. Jafnframt er stefnt að því að lagfæra spjöll sem orðið hafa. Þar eru lögð til þrjú áhersluverkefni.

Í fyrsta lagi (2.1.1.) verði unnið markvisst að gerð stjórnunar- og verndaráætlana fyrir friðlýst náttúruverndarsvæði. Slíkar áætlanir eru lögbundnar fyrir svæði sem eru friðlýst á grunni náttúruverndarlaga svo og Vatnajökulspjóðgarðs. Slík áætlun hefur verið unnin fyrir Vatnajökulspjóðgarð og samkvæmt náttúruverndarlögum eiga slíkar áætlanir að verða til fyrir svæði friðlýst samkvæmt náttúruverndarlögum fyrir árið 2025. Vinnur Umhverfisstofnun þær áætlanir. Lögð er áhersla á að forgangsraða gerð áætlana fyrir svæði sem eru undir miklu álagi vegna ferðamennsku og þar sem metin er þörf á umtalsverðri uppbyggingu efnislegra innviða næstu árin;

Í öðru lagi (2.1.2.) er lögð áhersla á að unnar verði verndaráætlanir fyrir minjastaði þar sem þörf er metin á innviðauppbyggingu, í sama tilgangi og fyrir náttúrustaði;

Í þriðja lagi (2.1.3.) að unnar verði áætlanir um innviðauppbyggingu fyrir staði á landsáætlun sem ekki njóta friðlýsingar, þar sem dregin eru fram verndarsjónarmið staðanna. Til að leiðbeina um þetta mun verða gert sniðmát til leiðsagnar um slíkra vinnu. Slík vinna getur í einhverjum tilvikum orðið hluti af deiliskipulagsvinnu fyrir þessa staði.

Með öðru áhersluatriðinu, umsjón, ábyrgð og eignarhald (2.2.), er ætlunin að skilgreina umsjónaraðila með ferðamannastöðum og útfæra í hverju umsjónarleg ábyrgð felst. Til að vinna að þessu eru skilgreind þrjú áhersluverkefni.

Í fyrsta lagi (2.2.1.) verði skýrt hvaða aðili beri umsjónarlega ábyrgð á viðkomandi stað. Fjölmargar opinberar stofnanir hafa umsjón með ríkislandi og er ekki alltaf ljóst hver ber umsjónarlega ábyrgð á málefnum ferðamennsku. Einnig er í einhverjum tilvikum óljós ábyrgðarskipting ríkis og viðkomandi sveitarfélags;

Í öðru lagi (2.2.2.) að stjórnvöld beiti sér fyrir lausn mála á þeim stöðum þar sem uppi er ágreiningur milli aðila eða óvissa um ábyrgð, sem veldur vanda eða stendur uppbyggingu nauðsynlegra innviða til verndar náttúru eða minja fyrir þrifum;

Í þriðja lagi (2.2.3.) að stjórnvöld setji sér stefnu um kaup ríkisins á landi þar sem þörf er á að leysa ágreiningsmál. Þetta á einnig við ef um er að ræða land með einhverja þá eiginleika í náttúrufari eða með menningarminjum sem ástæða þykir að sé í almannaeigu og að ferðaþjónusta hafi aðgang að.

Með þriðja áhersluatriðinu, mat á álagi, ástandi og innviðapörf (2.3.), er lögð áhersla á að ástand ferðamannastaða sé metið og reglulega verði skoðaður grundvöllur fyrir uppbyggingu á ferðamannstöðum og uppbyggingu nýrra ferðamannastaða. Meta þarf í hverju tilviki hvort aukin stýring í formi vörslu og reglna geti dregið úr þörf á uppbyggingu efnislegra innviða til verndar náttúru og menningarsögulegum minjum. Til að vinna að þessu eru skilgreind fjögur áhersluverkefni.

Í fyrsta lagi (2.3.1.) er lagt til að skipulega verði safnað upplýsingum um ástand ferðamannastaða á landsáætlun og álagið sem þeir verða fyrir. Slík vöktun og gagnaöflun á að auðvelda hverskonar ákvarðanatöku á viðkomandi stað hvað varðar þörf á uppbyggingu innviða, rekstur og viðhald þeirra svo og setningu þolmarka. Hér er átt við gögn um ástand og álag á náttúru og minjar, svo og gögn um ferðamennsku og nýtingu ferðaþjónustuaðila á viðkomandi svæði;

Í öðru lagi (2.3.2.) þarf að sjá til þess að reglulega sé gefið út ástandsmat á friðlýstum svæðum. Þar er litið til vinnu Umhverfisstofnunar, en hún hefur gefið reglulega út ástandsmat á friðlýstum svæðum (svokölluð „rauðlistaskýrsla“) þar sem skipulega er sett fram yfirlit yfir þau svæði sem eru undir mestu álagi. Lagt er til að sambærileg vinna fari fram á öðrum friðlýstum svæðum til að leiðbeina um áherslur í innviðauppbyggingu;

Í þriðja lagi (2.3.3.) er lögð áhersla á að gögnum sem verða til við ástandsmat áfangastaða verði miðlað með reglubundnu millibili, ekki síst þar sem um samanburðarhæf gögn verður um að ræða. Fyrir liggur töluverð vinna við gerð slíks ástandsmats sem hefur notið stuðnings Stjórnstöðvar ferðamála,

Í fjórða lagi (2.3.4.) er lögð áhersla á að umsjónaraðilar staða leiti ávallt leiða til að vega og meta samspil beitingar mismunandi innviða, þ.e. vörslu, reglna og/eða efnislegra innviða. Í þarfagreiningu ber að taka tillit til heildarkostnaðar við uppbyggingu, reksturs og viðhalds efnislegra innviða til lengri tíma. Ekki ber að líta á efnislega innviði sem sjálfgefið fyrsta viðbragð við auknu álagi á náttúru vegna fjölgunar ferðamanna.

Tafla 3: Vernd náttúru og menningarsögulegra minja: Í töflunni koma fram númer áherslu í stefnumarkandi landsáætlun; viðfangsefni samkvæmt undirflokkun í markmiðakafli; tímarammi innleiðingar; og mælikvarði/afurðir. Umhverfis- og auðlindaráðuneyti mun, í samstarfi við verkefnisstjórn þar sem í sitja fulltrúar þriggja annarra ráðuneyta og fulltrúi sveitarfélaga, hafa frumkvæði um að finna hverju og einu viðfangsefni farveg, s.s. hvað varðar ábyrgðaraðila og samstarfsaðila.

Númer áherslu	Viðfangsefni áherslu	Tímarammi	Afurð 2018-2020 / mælikvarði ef sífelluverkefni
2.1.1.	Stjórnun og vernd náttúru og menningarsögulegra minja – Áætlanir unnar fyrir öll friðlýst náttúruverndarsvæði sem eru undir miklu álagi af völdum ferðamennsku og þær nýttar við ákvarðanatöku um innviði	Innleiðing 2018-2020	Stjórnunar- og verndaráætlanir fyrir öll friðlýst svæði á verkefnaáætlun landsáætlunar 2018-2020 þar sem áform eru um uppbyggingu efnislegra innviða innan þess tímaramma.
2.1.2.	Stjórnun og vernd náttúru og menningarsögulegra minja - Áætlanir unnar fyrir minjastaði sem búa við mikið álag af völdum ferðamennsku og þær nýttar við ákvarðanatöku um innviði	Innleiðing 2018-2020	Gerð verndaráætlana fyrir tiltekna minjastaði á verkefnaáætlun 2018-2020 sem búa mikið álag af völdum ferðamennsku og þarfnast sérstakrar skoðunar.
2.1.3.	Stjórnun og vernd náttúru og menningarsögulegra minja – Áætlanir unnar fyrir aðra staði á landsáætlun og þær nýttar við ákvarðanatöku um innviði	Innleiðing 2018-2020	Gerð áætlana fyrir þá staði á landsáætlun 2018-2020 sem ekki falla að 2.1.1 og 2.1.2.
2.2.1.	Umsjón, ábyrgð og eignarhald – Skilgreining umsjónaraðila ferðamannastaða og hvað felist í umsjónarlegri ábyrgð á stað	Innleiðing 2018-2020	Umsjónarmenn allra ferðamannastaða á landsáætlun skilgreindir. Almenn skilgreint hvað felist í umsjónarlegri ábyrgð á stað, s.s. varðandi landvörslu/eftirlit ¹⁰ og efnislega innviði.
2.2.2.	Umsjón, ábyrgð og eignarhald – Unnið að lausn að ágreiningi um eignarhald eða umsjón	Sífelluverkefni	Áhrif í formi fækkunar þeirra ferðamannastaða og -svæða þar sem deilur standa um eignarhald eða umsjón. Mælikvarði í mótnun.
2.2.3.	Umsjón, ábyrgð og eignarhald – Virk stefna stjórnvalda um uppkaup ríkis á landi	Innleiðing 2018-2020	Til verði stefna stjórnvalda um um uppkaup ríkis á landi.
2.3.1.	Mat á álagi, ástandi og innviðapörf – Skipuleg söfnun staðbundinna gagna um álag	Sífelluverkefni	Til verði staðbundin gögn um álag á stærstu ferðamannastöðunum.
2.3.2.	Mat á álagi, ástandi og innviðapörf – Reglulega uppfærður listi yfir ástand friðlýstra svæða, þ.m.t. þjóðgarða	Sífelluverkefni	Mat á ástandi friðlýstra náttúruverndarsvæða uppfærður á tveggja ára fresti og gerður aðgengilegur á heimasíðum þeirra

¹⁰ Í 75. gr. laga nr. 60/2013 er skilgreint hvað felist í eftirlitshlutverki Umhverfisstofnunar, m.a. varðandi eftirlit með náttúruverndarsvæðum. Í 79. gr. kemur fram hvað felist í yfirumsjón og ábyrgð á eftirliti Umhverfisstofnunar á þessum náttúruverndarsvæðum.

			stofnana sem fara með umsjón svæðanna.
2.3.3.	Mat á álagi, ástandi og innviðþörf – Reglulega birtar niðurstöður ástandsmats ferðamannastaða	Sífelluverkefni	Niðurstöður ástandsmats ferðamannastaða uppfærðar reglulega í samræmi við markmið verkefnisins og gerðar aðgengilegar. Í þeim kemur m.a. fram ástand náttúru, minja og innviða.
2.3.5.	Mat á álagi, ástandi og innviðþörf - Greining á viðeigandi innviðum, samspili þeirra og ávallt kannað hvort landvarsla geti dregið úr uppbyggingarþörf.	Sífelluverkefni	Áhrif aukinnar notkunar á reglum og landvörslu í hlutfalli við efnislega innviði greind í tengslum við árangursmat verkefnaáætlunar og endurskoðun hennar.

5.3. Markmið um öryggismál

Til að vinna að framgangi markmiða um öryggismál eru skilgreind fimm helstu áhersluatriði og innan þeirra tiltekin áhersluverkefni.

- 3.1. Reglur um öryggismál.
- 3.2. Umsjón og ábyrgð.
- 3.3. Mat á öryggi ferðamanna.
- 3.4. Öryggi innviða.
- 3.5. Samhæfing.

Með fyrsta áhersluatriðinu, reglur um öryggismál (3.1.) og því verkefni (3.1.1.) sem þar er lagt til, er ætlunin að tryggja að til séu haldgóðar reglur um öryggismál á ferðamannastöðum sem tengjast landsáætlun. Vinna þarf greiningu á þeim reglum sem fyrir liggja og á þeim grunni, vinna tillögur að nauðsynlegum umbótum.

Með öðru áhersluatriðinu, umsjón og ábyrgð (3.2.) er ætlunin að stuðla að skýrari ábyrgð umsjónaraðila á ýmsum þáttum öryggismála með fjórum áhersluverkefnum.

Í fyrsta lagi (3.2.1.) þarf að skilgreina umsjónaraðila á hverjum stað til að vinna að öryggismálum, líkt og lagt er til hvað varðar ábyrgð á verndaraðgerðum;

Í öðru lagi (3.2.2.) þarf að skilgreina að hvaða marki umsjón feli í sér ábyrgð á öryggi ferðamanna. Í fyrstu væri um að ræða almenna skilgreiningu á hlutverki umsjónaraðila m.t.t. öryggismála með viðmiðum út frá eðli staða, til dæmis fossar, hverasvæði, fuglabjörg, gljúfur og fjörur;

Í þriðja lagi (3.2.3.) þarf að leggja þá skyldu á herðar umsjónaraðila á hverjum stað að þeir greini vel allar þær staðbundnu hættur sem kunna að vera á viðkomandi stað og að við áætlanir um uppbyggingu innviða sé tekið tillit til öryggis gesta;

Í fjórða lagi (3.2.4.) að sem hluti öryggisráðstöfunum verði skilgreint þjónustustig á stöðum landsáætlunar til dæmis gagnvart hálkuvörnum og snjómokstri. Með því er betur hægt að gera grein fyrir hvers gestir geta vænst á viðkomandi stað og jafnframt geta ferðaskipuleggjendur undirbúið heimsóknir betur.

Með þriðja áhersluatriðinu, mat á öryggi ferðamanna (3.3.) og því áhersluverkefni sem þar er skilgreint (3.3.1.) er lagt til að umsjónaraðilar mannaðra svæða geri öryggisáætlun fyrir viðkomandi stað í samráði við þar til bær yfirvöld. Slík öryggisáætlun taki til fræðslu, forvarna og viðbragðs, en jafnframt skiptir miklu að skilgreind sé ásættanleg áhætta í hverju tilviki fyrir sig. Vinna þarf sniðmát fyrir öryggisáætlanir ferðamannastaða í samstarfi við þar til bær yfirvöld og aðila þannig að umsjónaraðilar geti á skilvirkan hátt gert og uppfært slíkar áætlanir. Hvað varðar ferðamannasvæði sem eru ómönnuð, þ.e. án landvörslu, þarf að meta þörf á gerð öryggisáætlana og forgangsraða þeim í kjölfarið.

Með fjórða áhersluverkefninu, öryggi innviða (3.4.), er lögð áhersla á að þeir efnislegu innviðir sem byggðir eru skuli verið öruggir. Skilgreind eru tvö áhersluverkefni.

Í fyrsta lagi (3.4.1.) að ávallt sé unnið út frá þeim öryggisstöðlum sem til eru varðandi hönnun og mannvirki. Jafnframt verði skoðað hvort þeir staðlar sem til eru séu fullnægjandi fyrir þau mannvirki sem þarf að byggja sem innviði á ferðamannastöðum til verndar náttúru og minjum;

Í öðru lagi (3.4.2.) að hugað verði sérstaklega að öryggismálum á ferðamannastöðum sem lúta að samspili umferðar vélknúinna farartækja og gangandi fólks, ekki síst í og við bílastæði. Slíkir staðir geta verið sérlega hættulegir.

Með fimmta áhersluatriðinu, samhæfing (3.5.) er lagt til (3.5.1.) að haldið verði áfram að vinna úr þeim tillögum sem settar voru fram í skýrslu Ferðamálastofu, Umhverfisstofnunar, Landsbjargar og fleiri aðila frá árinu 2011 um öryggismál á ferðamannastöðum. Þar voru skilgreindir margir ferðamannastaðir þar sem sérstaklega þarf að huga að öryggismálum.

Tafla 4: Öryggismál: Í töflunni koma fram númer áherslu í stefnumarkandi landsáætlun; viðfangsefni samkvæmt undirflokkun í markmiðakafla; tímarammi innleiðingar; og mælikvarðar/afurðir. Umhverfis- og auðlindaráðuneyti mun, í samstarfi við verkefnisstjórn þar sem í sitja fulltrúar þriggja annarra ráðuneyta og fulltrúi sveitarfélaga, hafa frumkvæði um að finna hverju og einu viðfangsefni farveg, s.s. hvað varðar ábyrgðaraðila og samstarfsaðila.

Númer áherslu	Viðfangsefni áherslu	Tímarammi	Afurð 2018-2020 / mælikvarði ef sífelluverkefni
3.1.1.	Reglur um öryggismál – Skoðun og í framhaldinu hugsanleg endurskoðun eða upptaka sérstakra reglna um öryggismál á ferðamannastöðum	Innleiðing 2018-2020	Greining á því hvort reglur um öryggismál á fjölsóttum ferðamannastöðum séu fullnægjandi Eftir atvikum gerðar breytingar á reglum til að stuðla að auknu öryggi.
3.2.1	Umsjón og ábyrgð - Skilgreining umsjónaraðila ferðamannastaða í	Innleiðing 2018-2020	Sjá afurðir sem lýst er í lið 2.2.1. og 5.1.1.

	samhengi öryggismála og hvað felist í slíkri umsjón		
3.2.2.	Umsjón og ábyrgð – Skilgreining á umfangi umsjónar í samhengi öryggismála	Innleiðing 2018-2020	Sjá afurðir sem lýst er í lið 2.2.1. og 5.1.1.
3.2.3.	Umsjón og ábyrgð – Umsjónarmenn skilgreini og geri ráðstafanir vegna staðbundinna hætta	Sífelluverkefni	Áhrif í formi fækkunar slysa á fólki á ferðamannastöðum. Mælikvarði í mótun.
3.2.4.	Umsjón og ábyrgð – Skilgreining þjónustustigs innviða gagnvart staðbundnum öryggisáskorunum og hlutverk umsjónaraðila gagnvart viðhaldi þess.	Innleiðing 2018-2020	Skilgreint tví- eða þrískipt þjónustustig ferðamannastaða gagnvart árstíðabundnum öryggisáskorunum. Skilgreining á hlutverki umsjónaraðila ferðamannastaða gagnvart því að viðhalda þjónustustigi. Sjá einnig afurð sem lýst er í lið 1.4.4.
3.3.1.	Mat á öryggi ferðamanna – Umsjónaraðilar staða geri öryggisáætlanir	Innleiðing 2018-2020 / sífelluverkefni	Gerð sniðmáts fyrir öryggisáætlanir Hlutfall staða á landsáætlun með öryggisáætlun í gildi
3.4.1.	Öryggi innviða – Framfylgd staðla og reglna um hönnun og byggingu mannvirkja	Sífelluverkefni	Mælikvarði í mótun.
3.4.2.	Öryggi innviða – Aðgreining umferðar fólks og vélknúinna farartækja á bílastæðum	Sífelluverkefni	Hlutfall stórra bílastæða sem aðgreina fólk og vélknúin farartæki. Hlutfall bílastæða sem aðgreina stæði fyrir rútur og einkabíla.
3.5.1.	Samhæfing öryggismála – Unnið úr fyrirbyggjandi tillögum um öryggismál á ferðamannastöðum	Innleiðing 2018-2020	Unnið úr tillögum sem settar voru fram í skýrslu Ferðamálastofu, Umhverfisstofnunar, Landsbjargar o.fl. frá árinu 2011 um öryggismál á ferðamannastöðum. Samráð við viðkomandi aðila. Aðlögun að núverandi forsendum.

5.4. Markmið um skipulag og hönnun

Til að vinna að framgangi markmiða áætlunarinnar um skipulag og hönnun eru skilgreind fimm áhersluatriði, og innan þeirra tiltekin áhersluverkefni.

- 3.6. Skipulagsgerð sveitarfélaga.
- 3.7. Hönnun, yfirbragð og staðsetning efnislegra innviða.
- 3.8. Val á efni.
- 3.9. Fagþekking.

3.10. Samhæfing.

Með fyrsta áhersluatriðinu, skipulagsgerð sveitarfélaga (4.1.), er lögð áhersla á mál sem lúta að skipulagsmálum þar sem sveitarfélög eru ábyrgðaraðili. Til að vinna að þessu áhersluatriði um skipulagsmál eru skilgreind þrjú áhersluverkefni.

Í fyrsta lagi (4.1.1.) er lagt til að málefni ferðamannastaða og ferðamennsku verði hluti af aðalskipulagsgerð sveitarfélaga. Umfang ferðaþjónustu kallar á að slíkt sé gert. Jafnframt er lagt til að sveitarfélög beiti aðferðafræði eins og afþreyingarrófi (ROS) við flokkun á ferðamannastöðum innan sinnar skipulagslögsögu og setji fram í sínu aðalskipulagi, að höfðu samráði við þær stofnanir sem ábyrgð bera á stefnumótun og umsjón með viðkomandi stöðum. Lagt er til að unnar verði leiðbeiningar um hvernig slík vinna geti farið fram. Þá má jafnframt nefna að fyrir liggur tilraunaverkefni um slíka flokkun lands í sveitarfélaginu Skaftárhreppi sem getur þjónað sem ákveðin fyrirmynd um þessa aðferðafræði;

Í öðru lagi (4.1.2.) og tengt fyrra atriði að sveitarfélög geri góða grein fyrir ferðamannastöðum í landsáætlun í aðalskipulagi. Slíkir staðir verði tengdir við vegakerfið, ferðamannaleiðir og aðra skipulagsþætti eftir því sem hentar. Hvað varðar eðli uppbyggingar á stöðum á miðhálandinu og staðsetningu þeirra er miðað við að fylgt verði þeirri stefnumörkun sem sett hefur verið fram í gildandi landsskipulagsstefnu;

Í þriðja lagi (4.1.3.) að gera gangskör að því að ljúka gerð deiliskipulags fyrir sem flesta ferðamannastaði. Frágengið deiliskipulag á að vera almenn regla á ferðamannastöðum þar sem opinber innviðaupbygging á sér stað. Deiliskipulag er jafnframt mikilvægt tæki til þess að móta stefnu um fyrirkomulag innviða á viðkomandi stað í samráði við almenning og hagsmunaaðila.

Með öðru áhersluatriðinu, hönnun, yfirbragð og staðsetning efnislegra innviða (4.2.), er ætlunin að stuðla að því að nauðsynleg mannvirki á ferðamannastöðum til verndar náttúru og menningarsögulegum minjum séu vel hönnuð, falli vel að landslagi, viðkomandi minjum, gildi staðar, staðaranda og styðji jafnan við upplifun gesta. Góð ending og lítil viðhaldsþörf á jafnframt að vera einkennandi fyrir slík mannvirki. Stefnt skuli að því að vel hannaðir innviðir bæti upplifun gesta en þess jafnframt gætt að náttúra, minjar og heildarsvipmót lands séu varin eftir fremsta megni. Staðsetning innviða vegna veittrar þjónustu skal ávallt ákveðin út frá eðli staðar. Aðkoma og gönguleið að stað getur verið hluti af minnisstæðri upplifun gesta. Til að vinna að þessu eru skilgreind þrjú áhersluverkefni sem öll lúta að leiðbeiningum.

Í fyrsta lagi (4.2.1.) er lagt til að þeir aðilar sem annast umsjón ferðamannastaða taki mið af menningarstefnu í mannvirkjagerð. Þær leiðbeiningar ætti að hafa til hliðsjónar við uppbyggingu innviða á ferðamannastöðum. Við endurskoðun þessarar stefnumótunar þarf að meta sérstaklega hvort hægt sé að útfæra frekar umfjöllun um innviði á ferðamannastöðum til verndar náttúru og menningarminja;

Í öðru lagi (4.2.2.) að unnið verði að aðgengi fyrir alla á fjölsóttum ferðamannastöðum, eins og við verður komið. Unnar verði leiðbeiningar og viðmið vegna þessa í samráði við þar til bæra aðila;

Í þriðja lagi (4.2.3.) að staðsetning innviða vegna veittrar þjónustu verði ávallt ákveðin út frá eðli staðar.

Með þriðja áhersluatriðinu, val á efni (4.3.), er lögð til stefnumótun um efnisval við gerð innviða á ferðamannastöðum. Þar eru tvö áhersluverkefni.

Í fyrsta lagi (4.3.1.) að ávallt skuli leitast við að velja efni með það í huga að innviðir verði endingargóðir, sem mest afturkræfir og viðhaldslitlir og fjármunir nýtist sem best. Þannig sé skipulega unnið að því að forðast skammtímalausnir varðandi efnisval nema slíkt reynist nauðsynlegt sem bráðaaðgerðir til að varna yfirvofandi skemmdum á náttúru og minjum;

Í öðru lagi (4.3.2.) verði leitast við að nýta efnivið til innviðauppbyggingar úr nærumhverfi viðkomandi staðar ef þess er nokkur kostur. Með því er hægt að tryggja að innviðir falli vel að umhverfinu.

Með fjórða áhersluatriðinu, fagþekking (4.4.), er ætlunin að efla fagþekkingu til að takast á við alla þætti innviðauppbyggingar á ferðamannastöðum, svo að tryggja miðlun þeirrar þekkingar. Lagt er til (4.4.1.) eitt áhersluverkefni þar að lútandi, en þar er ætlunin að fela hópi fagaðila að vinna skipulega að eflingu fagþekkingar á sviði innviða á ferðamannastöðum. Slík fagþekking er í dag dreifð á marga aðila, en með því að leiða saman helstu aðila er ætlunin að til verði vettvangur til þess að miðla verkþekkingu um aðferðir til uppbyggingar sem henta aðstæðum hér á landi.

Með fimmta áhersluatriðinu, samþæfing (4.5.), er ætlunin að stuðla að samþæfðum aðgerðum til að ná fram áherslum á sviði skipulags, fagþekkingar og hönnunar. Tilgreind eru eftirfarandi fimm áhersluverkefni.

Í fyrsta lagi (4.5.1.) að beina hvetjandi tilmælum til sveitarfélaga að þau leiti leiða til að samræma gerð áfangastaðaáætlana (e. DMP), landsáætlun um uppbyggingu innviða til verndar náttúru og menningarsögulegum minjum og aðalskipulagsgerð;

Í öðru lagi (4.5.2.) að vinna að því að innleiddur verði sá hluti menningarstefnu í mannvirkjagerð sem lýtur að mannvirkjum á ferðamannastöðum í náttúrunni. Með því verður til opinber stefna um slíka uppbyggingu sem nokkuð hefur skort á til þessa;

Í þriðja lagi (4.5.3.) að uppfærðar verði fyrirliggjandi hönnunarleiðbeiningar fyrir mannvirki og ferðamannastaði í náttúrunni með tilliti til viðfangsefna landsáætlunar;

Í fjórða lagi (4.5.4.) að skapaður verði vettvangur umsjónaraðila til að miðla þekkingu og reynslu milli staða hvað varðar hönnun og lausnir svo sem á merkingum, fræðsluefni og skiltum, sem stuðli að hagræði og meira heildarsvipmóti.

Tafla 5: Skipulag og hönnun: Í töflunni koma fram númer áherslu í stefnumarkandi landsáætlun; viðfangsefni samkvæmt undirflokkun í markmiðakafla; tímarammi innleiðingar; og mælikvarðar/afurðir. Umhverfis- og auðlindaráðuneyti mun, í samstarfi við verkefnisstjórn þar sem í sitja fulltrúar þriggja annarra ráðuneyta og fulltrúi sveitarfélaga, hafa frumkvæði um að finna hverju og einu viðfangsefni farveg, s.s. hvað varðar ábyrgðaraðila og samstarfsaðila.

Númer áherslu	Viðfangsefni áherslu	Tímarammi	Afurð 2018-2020 / mælikvarði ef sífelluverkefni
4.1.1.	Skipulagsgerð sveitarfélaga – Afþreyingarróf (ROS) eða önnur leiðbeinandi aðferðafræði til hliðsjónar við gerð aðalskipulags sveitarfélaga	Innleiðing 2018-2020 / sífelluverkefni	Viðmið um skilgreiningu á eðli mismunandi ferðamannastaða og -svæða við aðalskipulagsgerð. Hlutfall aðalskipulagsáætlana sem þar sem litið er sérstaklega til hugmyndafræði eða leiðbeinandi stjórnækja á sviði ferðamennsku.
4.1.2.	Skipulagsgerð sveitarfélaga – Ferðamannastaðir verði umfjöllunarefni í aðalskipulagi sveitarfélaga	Sífelluverkefni	Hlutfall aðalskipulagsáætlana þar sem ferðamannastaðir innan sveitarfélagsins eru sérstakt umfjöllunarefni.
4.1.3.	Skipulagsgerð sveitarfélaga – Átak í gerð deiliskipulags á ferðamannastöðum sem eru undir mestu álagi	Innleiðing 2018-2020	Greining á stöðu deiliskipulags á á ferðamannastöðum sem eru undir mestu álagi. Eftir atvikum verði gerðar tillögur að stöðum sem kalla á deiliskipulag.
4.2.1.	Hönnun, yfirbragð og staðsetning efnislegra innviða – Hönnun taki mið af Menningarstefnu í mannvirkjagerð	Sífelluverkefni	Mælikvarði í mótun og mun taka mið af innleiðingu þess hluta Menningarstefnu í mannvirkjagerð sem lýtur að ferðamannastöðum í náttúrunni.
4.2.2.	Hönnun, yfirbragð og staðsetning efnislegra innviða – Leiðbeiningar og viðmið um aðgengi fyrir alla á fjölsóttum ferðamannastöðum	Innleiðing 2018-2020 / sífelluverkefni	Unnið áfram með leiðbeiningar og viðmið um aðgengi fyrir alla á fjölsóttum ferðamannastöðum í nánú samráði við aðila á því sviði. Fjöldi ferðamannastaða sem uppfylla viðmið um aðgengi fyrir alla.
4.2.3.	Hönnun, yfirbragð og staðsetning efnislegra innviða – Staðsetning innviða vegna veittrar þjónustu ákveðin út frá eðli staðar	Sífelluverkefni	Áhrif í formi meiri fjarlægðar innviða vegna veittrar þjónustu, s.s. bílastæða, þjónustuhúsa og salernishúsa, frá þungamiðju ferðamannastaðar (s.s. varðandi sjónræn áhrif og hljóðvist). Mælikvarðar í mótun.
4.3.1.	Val á efni – Innviðir endingargóðir, viðhaldslitlir og afturkræfir þegar það er mögulegt. Skammtímalausnir aðeins við sérstakar aðstæður.	Sífelluverkefni	Mælikvarðar í mótun.
4.3.2.	Val á efni – Efnisval hæfi næsta umhverfi og leitast við að nýta efnivið úr nærumhverfi	Sífelluverkefni	Niðurstöður úr viðhorfskönnunum á meðal ferðamanna þar sem m.a. væri

			spurt um yfirbragð innviða á ferðamannastöðum.
4.4.1.	Fagþekking – Efling og miðlun fagþekkingar, einkum þegar náttúran sjálf er efniviður	Innleiðing 2018-2020	Vinnuhópur um efnið settur á fót. Hann skili tillögum um eflingu fagþekkingar.
4.5.1.	Samhæfing hönnunar og skipulags – Leiða leitað til samræmingar áfangastaðaáætlana, aðalskipulags og landsáætlunar	Innleiðing 2018-2020 Sífelluverkefni	Áhrif í formi aukinnar samræmingar.
4.5.2.	Samhæfing – Innleiðing þess hluta menningarstefnu í mannvirkjagerð sem lýtur að mannvirkjum á ferðamannastöðum í náttúrunni	Innleiðing 2018-2020	Hluti af innleiðingu Menningarstefnu í mannvirkjagerð (2014)
4.5.3.	Samhæfing hönnunar og skipulags – Uppfærsla fyrirliggjandi hönnunarleiðbeininga m.t.t. viðfangsefna landsáætlunar	Innleiðing 2018-2020	Uppfærsla fyrirliggjandi hönnunarleiðbeininga um ferðamannastaði í náttúrunni (einkum friðlýst svæði og þjóðgarðar) í samstarfi við útgefendur.
4.5.4.	Samhæfing hönnunar og skipulags – Sköpun vettvangs til miðlunar, s.s. milli umsjónaraðila, á þekkingu og reynslu á milli svæða varðandi hagræði og heildarsvipmót	Innleiðing 2018-2020	Haldin ráðstefna um efnið á tímabilinu 2018-2020

5.5. Markmið um ferðamannaleiðir

Til að vinna að markmiðum áætlunarinnar um ferðamannaleiðir eru lögð til tvö áhersluatriði og þar innan þrjú áhersluverkefni.

3.11. Stefnumótum um gönguleiðir og umgjörð þeirra.

3.12. Umsjón ferðamannaleiða.

Í þessum fyrsta áfanga landsáætlunar en einungis hafin vinna við gönguleiðir, en reiðleiðir og hjólaleiðir verða teknar til umfjöllunar í síðari áföngum. Þó er ætlunin að vinna greiningu á því hverjar eru reið- og hjólaleiðir innan þjóðgarða og stærri friðlýstra svæða.

Með fyrsta áhersluatriðinu, stefnumótun um gönguleiðir og umgjörð um þeirra (5.1.), er ætlunin að vinna að því að móta umgjörð fyrir gönguleiðir sem um margt kalla á sömu hugmyndafræði og á við um ferðamannastaði hvað varðar þörf á innviðum vegna álags, öryggismála og upplifunar. Ætlunin er að vinna að umgjörð þannig að hægt sé að skilgreina og taka stefnumótandi ákvarðanir um fyrirkomulag, ábyrgð og stjórnun á ferðamannaleiðum til framtíðar. Þessi vinna gæti jafnframt leitt af sér þörf á breytingum á lögum til að finna þessu viðfangsefni og ábyrgð á því samastað. Í því verkefni sem sett verður af stað (5.1.1.) er ætlunin að nota gönguleiðina Laugavegin sem tilraunaverkefni.

Í öðru lagi (5.1.2.) er ætlunin að nýta afrakstur vinnu hópsins um gönguleiðir til að leggja drög að því hvernig helstu gönguleiðir í landinu tengist, þannig að til framtíðar verði til vel skipulagt net ákveðinna ferðamannaleiða með skilgreindri umsjónarlegri ábyrgð og fullnægjandi innviðum.

Með síðara áhersluatriðinu, umsjón ferðamannaleiða (5.2.), er ætlunin að skilgreina hvers konar umsjón þurfi með ferðamannaleiðum fyrir gangandi umferð, hvað felist í slíkri umsjón, umfangi hennar og þeirri ábyrgð sem fylgir umsjón með leið. Unnið verður (5.2.1.) að þessu áhersluatriði samtímis því fyrra.

Tafla 6: Ferðamannaleiðir: Í töflunni koma fram númer áherslu í stefnumarkandi landsáætlun; viðfangsefni samkvæmt undirflokkun í markmiðakafla; tímarammi innleiðingar; og mælikvarðar/afurðir. Umhverfis- og auðlindaráðuneyti mun, í samstarfi við verkefnisstjórn þar sem í sitja fulltrúar þriggja annarra ráðuneyta og fulltrúi sveitarfélaga, hafa frumkvæði um að finna hverju og einu viðfangsefni farveg, s.s. hvað varðar ábyrgðaraðila og samstarfsaðila.

Númer áherslu	Viðfangsefni áherslu	Tímarammi	Afurð 2018-2020 / mælikvarði ef sífelluverkefni
5.1.1.	Stefnumótun um gönguleiðir og umgjörð þeirra – Tilraunaverkefni sem fjalli um stefnumótun og umgjörð Laugavegarins. Umbætur á löggjöf um ferðamannaleiðir á grunni slíks tilraunaverkefnis	Innleiðing 2018-2020	Stefnumótun um ferðamannaleiðina Laugavegin frá Landmannalaugum til Þórsmerkur, unnin af vinnuhóp. Á grunni þeirrar vinnu verði gerðar tillögur að umbótum á löggjöf um viðfangsefnið, fyrirkomulag í skipulagi, formlega umsjón, erfiðleikastig og þjónustu- og öryggisstig.
5.1.2	Stefnumótun um gönguleiðir og umgjörð þeirra – Skilgreining helstu ferðamannaleiða fyrir gangandi umferð á grunni tilraunaverkefnis	Innleiðing 2018-2020	Skilgreining helstu ferðamannaleiða fyrir gangandi umferð á grunni niðurstaðna tilraunaverkefnis um ferðamannaleiðina Laugaveg.
5.2.1.	Umsjón ferðamannaleiða – Skilgreining umsjónaraðila ferðamannaleiða fyrir gangandi umferð og hvað felist í umsjónarlegri ábyrgð með ferðamannaleið	Innleiðing 2018-2020	Sjá lið 2.2.1.