

1995. – 1065 ár frá stofnun Alþingis.
120. löggjafarþing. – 66. mál.

66. Tillaga til þingsályktunar

um stefnumótun í ferðamálum með áherslu á „græna ferðamennsku“.

Flm.: Ásta R. Jóhannesdóttir, Kristín Halldórsdóttir,
Steingrímur J. Sigfússon, Össur Skarphéðinsson.

Alþingi ályktar að fela samgönguráðherra að skipa nefnd til að fella áherslu á „græna ferðamennsku“ inn í stefnumótun í ferðamálum hér á landi.

Greinargerð.

Frumvarp þetta var lagt fram á 119. löggjafarþingi en hlaut ekki afgreiðslu. Er það nú flutt að nýju lítillega breytt.

Móttaka ferðamanna er mjög vaxandi atvinnuvegur og þjónustugrein hér á landi. Erlendum ferðamönnum, sem koma hingað til lands, hefur fjölgað um meira en 100% á 10 árum. Stjórnvöld binda miklar vonir við greinina, en til þess að þær vonir rætist verður að huga að því hvert skuli stefna í ferðaþjónustunni, hvernig við viljum byggja upp móttöku ferðamanna og um leið standa vörð um náttúruperlur okkar.

Áherslur í ferðaþjónustunni eru síbreytilegar og því er mikilvægt að fylgst sé með straumum og stefnum í þeirri atvinnugrein sem öðrum. Nefna má í því sambandi tegund eða stefnu í ferðamálum sem kölluð hefur verið „græn ferðamennska“ sem er vistvæn eða sjálfbær ferðamennska. Í henni er lögð áhersla á vistvænt umhverfi, að staðir haldi sínu upprunalega útliti og að heimamenn séu hafðir með í ráðum þegar ferðaþjónustan er skipulögð. Einnig er mikilvægt að hafa í huga hvaða áhrif ferðaþjónustan hefur á umhverfi, menningu og efnahag viðkomandi lands. Síðan verður að kynna ferðaþjónustuna sem rekin er á vistvænan hátt sérstaklega sem slíka.

Það hefur einnig verið mikilvægur þáttur í vistvænni ferðaþjónustu að fá ferðamenn til að nota innlendar framleiðsluvörur, enda vilja ferðamenn sem aðhyllast þessa tegund ferðamennsku gjarnan reyna þær. Þeir leggja einnig mikið upp úr að nota almenningssamgöngur og varast að misbjóða landinu með ágangi.

Ísland hefur meiri möguleika en flest önnur lönd til að laða að sér útlendinga sem aðhyllast þessa tegund ferðamennsku, en talið er að þeir séu tugir milljóna og þeim fari mjög fjölgandi. Ýmsir markaðsmenn telja að í „grænni ferðamennsku“ sé fólgin einn mesti vaxtarbroddurinn sem Íslendingar eiga í atvinnumálum um þessar mundir.

Reynsla þjóða sem hafa verið leiðandi í ferðaþjónustu er að vanda verður til hennar. Þjóðir, sem hafa byggt stóran hluta þjóðarframleiðslu sinnar á ferðamennsku án þess að marka ákveðna stefnu í ferðaþjónustu, eiga nú við ýmsan alvarlegan vanda að etja, svo sem umhverfisspjöll, mengun og félagsleg og menningarleg vandamál.

Markvissa stefnumótun vantar í íslenska ferðaþjónustu og rannsóknir í greininni eru í lágmarki. Ef við ætlum að byggja ferðaþjónustuna upp til að hún megi verða sem blómlegust um alla framtíð er nauðsynlegt að huga að heildarstefnumótun hennar. Ella gætum við lent í sömu sporum og þær ferðamannaþjóðir sem hafa vanrækt stefnumörkun og búa nú við það ástand að búið er að kippa undirstöðunum undan ferðaþjónustu þeirra. Við

verðum að vera viðbúin að bregðast við neikvæðum fylgifyskum ferðamenskunnar, svo sem náttúruspjöllum ýmiss konar, átroðningi og ómarkvissum aðgerðum og framkvæmdum. Mikilvægt er að leggja áherslu á gæði þjónustunnar og velta fyrir sér hvort fara beri leið gjaldtöku í ferðaþjónustu.

Brýnt er að hugað verði að þessum málum; löggjöf okkar um ferðamál er orðin tveggja áratuga gömul og þarfnast heildarendurskoðunar. Lög og reglur um ferðaþjónustu verða að vera í takt við þá tíma sem við lifum á svo að hún fái að vaxa og dafna til hagsbóta fyrir alla. Við verðum að skipuleggja ferðaþjónustuna betur, setja okkur vel skilgreind markmið til næstu 10 eða 20 ára, ákveða hversu marga ferðamenn við viljum fá hingað og hve mikið þeir kunna að skilja eftir í landinu og hvaða áhrif þeir hafa á atvinnulífið og landið sjálft.

Fylgiskjal I.

Ingiveig Gunnarsdóttir:

ÚR SAMANTEKT UM GRÆNA FERÐAMENNSKU (Apríl 1995.)

Svar grænnar ferðamennsku við neikvæðum áhrifum ferðaþjónustu á þjóðfélagsþróun og menningu er:

- Koma ber í veg fyrir að náttúruauðindir og þau verðmæti sem felast í menningu og hefðum beri skaða af ferðamennsku.
- Ferðamennska á að vera afl til verndunar.
- Hrinda þarf í framkvæmd áætlunum um sjálfbæra þróun á öllum sviðum ferðamennsku.
- Koma þarf upp viðeigandi undirbyggingu (infrastructure) sem dregur úr mengun drykkjarvatns, andrúmslofts og álags á viðkvæm vistkerfi og dýralíf.
- Leggja skal áherslu á að stefnumótun í sjálfbærri þróun nái til samgangna þannig að almenningssamgöngur verði styrktar og hvatt verði til göngu- og hjólreiðaferða.
- Rannsaka þarf og kynna burðargetu (útivistarþol) ákveðinna svæða (carrying capacity) og halda uppi sívirku eftirliti með því að framfylgja ákveðnum viðmiðunarstöðlum (sjá skýringu síðar).
- Virða á þarfir og rétt heimamanna.
- Stuðla skal að verndun og viðhaldi menningararfleifðar og merkra sögustaða með upplýsingum til ferðamanna og merkingum á stöðunum.

Vandamál ferðaþjónustunnar í hnotskurn:

Almennt þekkingarleysi: á umfangi á neikvæðum áhrifum ferðaþjónustunnar á náttúruna.

Skortur á færni: til að setja mælikvarða miðað við sjálfbæra þróun og burðarþol er stemma stigu við neikvæðum áhrifum.

Skortur á hæfileika: til að stýra ferðaþjónustunni í það horf að jafna dreifingu ferðamanna til að magnið bitni ekki á gæðum.

Skortur á skilningi: á því að ferðamennska hefur áhrif, er þverfagleg atvinnugrein, sem verður ekki auðveldlega snúið til baka.

Skortur á viðurkenningu: á því að ferðamennska er hreyfiafl sem samhlíða því að orsaka breytingar, aðlagast þeim.

Skortur á samvinnu og samkomulagi: um það hvaða mælikvarði er ákjósanlegur hverju sinni til að hafa hemil á ferðamennsku og finna henni vistvænan farveg í stefnumótun.

Samvinna, upplýsingar, stefnumótun, menntun og sívirkt eftirlit. Lykilatriði grænnar ferðamennsku.

Samgöngur:

Þróun í áttina:

- ný gerð af hljóðlátari flugvélum sem eru minni mengunarvaldar,
- aukin notkun rafmagnsknúinna farartækja,
- áhersla á aukna notkun sporvagna til almenningssamgangna,
- meira og betra aðgengi að ferðamannastöðum, t.d. með skipulagi bílastæða,
- áhersla á aðgengi að ferðamannastöðum í rútum frekar en á einkabílum,
- betra skipulag göngustíga og hjólreiðabrauta til hvatningar umhverfisvænum ferðamáta.

Gisti- og veitingastaðir:

- stuðla að því að byggingarstíll og hönnun falli sem best að umhverfinu,
- draga fram sérkenni svæðis í innanhússhönnun og stíl,
- komi í veg fyrir óhóflega sóun á raforku og vatnsnotkun þar sem hún er takmörkuð,
- stuðla að sem mestri endurnýtingu og endurvinnslu þess sem til fellur,
- flokka úrgang og hreinsa frárennslisvatn til notkunar sem áveituvatn eða til að vökva „lífrænt ræktaða grænmetið í garði hótelsins“,
- notast sem mest við þær afurðir sem framleiddar eru í landinu, svo sem landbúnaðar-afurðir, og byggja matseðla á því besta úr eldhúsi heimamanna; gefa fólki innsýn í matargerð og menningu svæðisins,
- benda gestum á mikilvægi þess að virða umhverfi og náttúru, m.a. með því að spara handklæðin,
- miðla upplýsingum um nánasta umhverfi og sérkenni náttúru, sögu og landslags til gesta með einhverjum hætti,
- vekja athygli fólks á „vistvænum“ afþreyingarmöguleikum í næsta nágrenni, göngu-leiðum, hestaferðum, fuglaskoðun o.s.frv.; upplýsingar þurfa að vera aðgengilegar,
- „grænir“ gisti- og veitingastaðir eru litlir í sniðum, stíllinn einfaldur en lýsandi fyrir hefðir og sérkenni svæðisins, reynt er að stemma stigu við að örtröð myndist við þjónustu, gæði þjónustu höfð í fyrirrúmi, stuðlað er að því að umhverfi, viðmót og þjónusta falli sem best að náttúrustemningunni.

Afþreying:

Áhersla á: alls kyns ævintýra- og náttúruferðir, svo sem „river rafting“, fjallgöngur, klettaklifur, áhættuferðir (survival tourism), köfun o.fl. Fyrirtæki í Hollandi, sem skipu-

leggja slíkar ferðir, tóku höndum saman og gáfu út leiðbeiningar til ferðamanna. Einnig voru gerðar kröfur um að skipaðir væru eins konar eftirlitsmenn sem færu með hverjum hópi en væru einnig starfandi á svæðinu. Með þessu móti væri hægt að tryggja að rusli væri ekki hent á víðavangi, plöntur og dýralíf biði ekki skaða af umferð ferðamanna og göngustígar væru notaðir.

Markmið þessara skipuleggjenda var að tryggja sem mest gæði fyrir ferðamenn og afla sér um leið vinsælda með því að sýna að við skipulagningu ferða væri gaumur gefinn að náttúrunni.

Áhersla hér á landi lögð á:

- litla hópa, hámark 25–30 manns,
- hönnun ferða sem taka mið af því að menn kynnist:
 - a. náttúrustemningu,
 - b. flóru og fínu,
 - c. sögu og menningu,
 - d. lífinu í landinu,
 - e. þjóðfélagsuppbyggingu og sérstöðu atvinnugreina.

Markmiðið er að ferðamaðurinn upplifi snertingu við mannlíf, sögu, menningu og náttúru. Afþreyingarmöguleika þarf að hanna með það í huga. Dæmi: Innsýn í líf bóndans, heimsókn á bóndabæ, heimsókn í frystihús, fólki gefinn kostur á að spyrja heimamenn spurninga, heimsókn í gróðurhús, hákarlssmökkun í lifandi umhverfi, Íslendingasögur glæddar lífi, sviðssetningar — ævintýrauppákomur í náttúrunni, „survival tourism“, námskeiðahald, sbr. reiðskólar, fjallgönguskólar, bridds- og skákskólar o.fl., sem þáttur í að auðga innsýn ferðamannsins og stuðla að sem mestum gæðum ferðarinnar.

Stefnumótun, skipulagsmál og aðgerðaáætlanir:

Skýr stefnumótun stjórnvalda og ferðamálaráðs er lykilatriði í sjálfbærri þróun í ferðamennsku og getur afstýrt stórfelldum skaða á náttúruauðlindum. Slík yfirlýst stefnumótun, sem nær til allra þátta atvinnugreinarinnar, er öflugt stjórnæki til framkvæmda og sýrks eftirlits.

Vegna efnahagslegs mikilvægis ferðaþjónustu hafa stjórnvöld oft látið leiðast út í framleiðslustýringu, þ.e. að fjölga ferðamönnum og gistinóttum. Ferðamálayfirvöld víða í Evrópu hafa þó á síðustu árum lagt síaukna áherslu á gæði fremur en magn.

Leiðir til að minnka álag á umhverfi.

Hugmyndafræði sjálfbærrar þróunar mælir með eftirfarandi kerfi:

- Setja markmið og marka stefnu er tekur mið af aðstöðum ákveðins afmarkaðs svæðis, héraðs eða landshluta.
- Setja fram ákveðinn viðmiðunarkvarða sem endurspeglar markmiðin.
- Hrinda í framkvæmd áætlun sem miðar að því að settum markmiðum verði framfylgt.
- Halda uppi sýrku eftirliti til að mæla áhrif ferðamennsku á umhverfi með aðstoð viðmiðunarkvarðanna.

Dæmi um þætti grænnar ferðamennsku í stefnuyfirlýsingu ferðamálaráða:

- Taka sérstakt tillit til náttúruferðamennsku í heildarstefnumótun ferðamála.

- Hrinda af stað markaðsátaki fyrir náttúruferðamennsku, skilgreina „vöruna“, flokka náttúruafþreyingarmöguleika og efla markaðsrannsóknir til að kanna eftirspurnina.
- Skipuleggja afmörkuð svæði — þjóðgarða, náttúrugarða með þjónustu fyrir ferðamenn sem ber að greiða fyrir, t.d. í upphafi ferðar — „voucher“ sem felur í sér aðgang að þremur þjóðgörðum.
- Aðlaga ferðamálalög að náttúruvernd til viðhalds náttúruauðlindinni.
- Byggja upp öflugt rannsóknarkerfi til að fylgjast með og safna tölfræðilegum og lýðfræðilegum upplýsingum um „náttúrugestinn“.
- Efla samvinnu við einkaframtakið og efna til fjármögnunarleiða til að styrkja grunngerð ferðaþjónustunnar, ekki eingöngu þjónustubáttinn, heldur einnig framkvæmdir sem stuðla að meiri eyðslu ferðamannsins á hverjum stað.
- Efla menntun á öllum sviðum ferðamennsku, sérmennta starfsmenn þjóðgarða, leiðsögumenn og aðra í umhverfisfræði og stjórnun.
- Koma upp kerfi sem tryggir að hluti af tekjum af ferðamennsku fari til viðhalds þjóðgarða og náttúruverndar.
- Skipuleggja sívirkt eftirlit með að gæðum þjónustu og aðbúnaðar sé framfylgt á ferðamannastöðum.

Græn ferðamennska á Íslandi.

Fjöldi erlendra ferðamanna:

1960	12.806
1970	52.908
1980	65.921
1985	97.443
1990	141.718
1994	179.241

Árleg meðalfjölgun síðustu fimm ár er 6,55%. Miðað við það verður fjöldi ferðamanna hér árið 2000 um 265.000 og árið 2004 340.000.

Gjaldeyrstekjur af ferðaþjónustu.

11% allra gjaldeyrstekna eru af útfluttum vörum og þjónustu. Sjávarútvegur skilar um 55%.

4% þjóðarinnar hafa lifibrauð sitt af ferðamennsku, en ársverk eru talin um 4.972. Spáð er að á næstu 15 árum verði til um 2.500–3.000 störf í ferðaþjónustu á Íslandi, en til að skapa eitt ársverk þarf 45 ferðamenn. Til samanburðar má geta þess að um 5% vinnuaflds tengjast landbúnaði, samt fær sú atvinnugrein margfalt meiri athygli stjórnvalda.

Vandamál íslenskrar ferðaþjónustu:

Hraður vöxtur greinarinnar hefur leitt til óskipulags í uppbyggingu á þjónustubáttum. Markaðurinn einkennist af litlum fyrirtækjum sem starfa úr tengslum við heildarsýn

markaðarins. Frumleika skortir og því er einhæfni mikil í framboði þjónustu og afþreyingar. Grunngerð og þjónusta hefur tekið mið af að sinna þörfum ferðamanna, en skortur er á að draga fram menningu og sérkenni í landslagi, þjónustu og afþreyingu.

Verð er engan veginn í samræmi við gæði og mismunandi þjónusta og aðbúnaður lögð að jöfnu í verðlagningu.

Skortur er á sérhæfðri menntun og þjónustubjálfun — starfsfólk skortir heildarsýn á greinina.

Engin skýr stefnumótun, aðeins góð fyrirheit sem ekki eru framkvæmd. Ekkert eftirlit með gæðum þjónustu. Engin sérhæfð, aðgengileg ráðgjöf. Kerfi sem stuðlar að stöðugum árekstrum og deilum milli náttúruverndarsinna og yfirvalda.

Skortur á upplýsingum, merkingum og skipulagningu merkra sögustaða, göngustíga og grunngerðar þjónustu við ferðamenn. Ekki er nóg að merkja staðinn með nafni, heldur gera hann lifandi ferðamanninum á einhvern hátt — skortur á heildarsýn í þessu sem öðru.

Öflugri markaðssetning, samvinna atvinnugreinanna.

Skortur á fjármagni til atvinnugreinarinnar.

Ójöfn dreifing ferðamanna um landið vegna einhæfni í framboði, breyttar áherslur — draga athyglina frá náttúru-, „conceptum“ og auka fjölbreytni og framboð á menningarafþreyingu.

Fylgiskjal II.

Gunnar Steinn Pálsson:

ÞJÓÐIN MÁLAR MYNDINA Hugleiðing á námsstefnunni Framtíðarsýn Íslenskrar ferðaþjónustu — græn ferðamennska. (19. maí 1995.)

Ein af forsendum umfangsmikillar grænnar ferðamennsku á Íslandi er ímynd lands og þjóðar. Sú mynd, sem þarf að draga upp, hlýtur að snúast um hreinleika íslenskrar náttúru og vistvæna lifnaðarhætti þjóðarinnar. Ímyndin verður hins vegar ekki til með auglýsingum og bæklingagerð. Ímynd getur aldrei grundvallast á öðru en raunveruleikanum — sem vel skipulagt kynningarstarf getur hins vegar komið farsællega til skila.

Þjóðin öll skapar því ímyndina. Umgengni hennar við hafið í kringum landið, fiskinn í sjónum og gróðurfar landsins skiptir máli. Landvarsla bændanna, sjálfbærri búskaparhættir þeirra og framleiðsla hreinna afurða án aukefna er grundvallaratriði.

Frumkvæði, nýsköpun og samræming í þjónustunni, heilsugæslunni, matseldinni, afþreyingunni o.s.frv. eru óhjákvæmilegir þættir í uppbyggingu ímynda og markaðssóknar.

Þátttaka þjóðarinnar og jafnvel forusta í umræðu á sviði umhverfismála, afstaða hennar til alþjóðlegra umhverfisverkefna o.s.frv. er einnig mikilvægur hlekkur í þeirri mynd sem ferðamennska á Íslandi getur byggst á.

Þrátt fyrir hina grænu orku fallvatnanna og jarðvarmans, hreinleika íslenskrar náttúru, hollustu íslenskra matvæla og margs konar annað forskot sem Íslendingar hafa á ná-

grannþjófdirnar vantar mikið upp á að staðið sé undir þeim kröfum sem gerðar verða af meðvituðum ferðalöngum framtíðarinnar. Sóknarfærin eru fyrir hendi en framsýni, skilningi og vilja til raunverulegrar fjárfestingar í nýjum tækifærum virðist því miður allt of víða ábótavant.

Samstarf ólíkra atvinnugreina, ferðageirans, landbúnaðar, sjávarútvegs og ýmissa þjónustugreina er grundvallaratriði farsællar verðmætasköpunar á sviði ferðaþjónustu. Heildaryfirsýn og um leið stefnumörkun til langs tíma næst aðeins með raunverulegri vinnu ólíkra aðila á sviði stefnumörkunar. Frumkvæðið þarf að koma frá ferðageiranum, fjármögnun úr sameiginlegum sjóðum, þátttaka frá þjóðinni allri.

Fylgiskjal III.

Framtíðarsýn WTO (hins alþjóðlega ferðamálaráðs) fyrir árið 2000.

Skilgreiningar:

Skilgreining WTO fyrir árið 2000. Framtíðarsýn.

Sjálfbær þróun í ferðamennsku mætir þörfum gestsins og gestgjafans en stuðlar um leið að verndun og auknum markaðstækifærum til framtíðar. Það er fyrir séð að sjálfbær þróun verði ríkjandi þáttur í stjórnun og ákvarðanatöku varðandi auðlindir og náttúruverðmæti í framtíðinni. Markmiðin eru að fullnægja hagfræðilegum, félagslegum og fagurfræðilegum þörfum á þann átt að varðveita og viðhalda menningu, nauðsynlegu vistfræðilegu ferli, líffræðilegum fjölbreytileika og nauðsynlegum lífsskilyrðum.

Vistvæn ferðamennska.

Að ferðast til svæða sem eru tiltölulega ósnortin frá náttúrunnar hendi í þeim tilgangi að njóta landslags og náttúruperla, flóru og fánu og kynnast menningu og sögu viðkomandi svæða.

Sjálfbær ferðamennska.

Ferðamennska sem er boðleg umhverfinu og samfélaginu, þ.e. ábyrg ferðamennska.

Ferðamennska sem skilar sem mestum hagnaði til allra þátttakenda — ferðamannanna, ferðaskipuleggjenda og íbúa svæðisins — án þess að hafa í för með sér skaðleg áhrif á vistfræði umhverfis og þjóðfélagshætti.