

## Tillaga til þingsályktunar

### um stefnumarkandi landsáætlun um uppbyggingu innviða til verndar náttúru og menningarsögulegum minjum 2018–2029.

Frá umhverfis- og auðlindaráðherra.

Alþingi ályktar, sbr. lög um landsáætlun um uppbyggingu innviða til verndar náttúru og menningarsögulegum minjum, nr. 20/2016, að á árunum 2018–2029 verði unnið að uppbyggingu innviða í samræmi við eftirfarandi áætlun sem felur í sér markmið um:

- stýringu og sjálfbæra þróun,
- vernd náttúru og menningarsögulegra minja,
- öryggismál,
- skipulag og hönnun, og
- ferðamannaleiðir.

#### 1. Markmið um stýringu og sjálfbæra þróun.

*Markmið og áherslur.*

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, hlífð 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.

Auðlindir lands verði flokkaðar 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 verði leitað leiða til að móta viðmið og 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.*

- Stefnt verði að því að framkvæmdir á viðkvæmum svæðum með aðdráttarafl séu byggðar á þolmarkarannsóknunum og afturkræfar í anda sjálfbærrar þróunar, þ.e. að verði innviðir fjarlægðir beri staðurinn ekki varanleg merki þeirra að tilteknum tíma liðnum.
- Stefnt verði 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 forgangsroðun uppbyggingar að nær öllu leyti.

- c. Stefnt verði að því að til verði skipulagt net tiltekinna ferðamannastaða með fullnægjandi innviðum.
- d. Stefnt verði að því að til verði aðgengilegur gagnagrunnur um staði, svæði og leiðir og ferðatengda innviði til verndar náttúru og menningarsögulegum minjum, sem geri 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.

### 1.1. Lög og reglur um stýringu.

- 1.1.1. Settar verði skýrari reglur um aðgangsstýringu ferðamanna með það að markmiði að ríkari heimildir liggja fyrir til stýringar ferðamanna í samspili eignarréttar á landi og almannaréttar einstaklinga.
- 1.1.2. Settar verði reglur um landgöngu ferðamanna af skipum utan hafna.
- 1.1.3. Settar verði reglur um umgengni við villt dýr á grunni gildandi laga um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum, nr. 64/1994.
- 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.

### 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. Tekið verði 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 liggja til grundvallar ákvarðanatöku um uppbyggingu innviða á viðkomandi svæði til framtíðar. Gefnar verði út leiðbeiningar um framangreint.

### 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.

### 1.4. Miðlun og merkingar.

- 1.4.1. Hönnun leiðbeinandi skilta, þ.e. skilta sem vísa í umgengnisreglur, fylgi leiðbeiningum sem meðal annars byggjast á niðurstöðum rannsókna varðandi miðlun slíks efnis til ferðamanna.
- 1.4.2. Varað verði á skýran hátt við mögulegum staðbundnum hættum með viðeigandi merkingum á viðkomandi stöðum og afmörkunum miðað við þá ólíku hópa sem alla jafna sækja staðinn heim.
- 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 um náttúru og menningarsögulegar minjar og einnig fyrirhyggju og aðgát.

- 1.4.4. Til verði stafrænn gagnagrunnur með miðlun upplýsinga um ferðamannastaði landsáætlunar, þá ferðatengdu innviði sem þar eru, þjónustu og þær umgengisreglur sem þar ber að fylgja.

## 2. Markmið um vernd náttúru og menningarsögulegra minja.

### *Markmið og áherslur.*

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

Umsjónaraðilar með ferðamannastöðum verði skilgreindir og útfært í hverju umsjónarleg ábyrgð felst.

Ástand ferðamannastaða verði metið og grundvöllur fyrir frekari uppbyggingu og uppbyggingu nýrra ferðamannastaða verði kannaður. Metið verði 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 ferðaþjónustu og útivistar spilli ekki náttúru og menningarsögulegum minjum og minnki þar með aðdráttarafli Íslands sem áfangastaðar.

### *Langtímasýn.*

- a. Vernd náttúru og menningarsögulegra minja njóti ávallt forgangs. Stefnt verði að jafnvægi í samspili verndar náttúru og menningarsögulegra minja og nýtingar ferðamanna á þessum sömu gæðum.
- b. Í lok gildistíma áætlunarinnar verði engar náttúru- eða menningarsögulegar minjar skilgreindar í yfirvofandi hættu á að tapa verndargildi sínu vegna álags af völdum ferðamennsku samkvæmt útgefnu mati þeirra stofnana sem bera á þeim umsjónarlega ábyrgð.
- c. 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.
- d. Fullnægjandi landvarsla verði byggð upp til að tryggja vernd náttúru og menningarsögulegra minja og að ferðamenn fái viðhlítandi leiðbeiningar og fræðslu.

## 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.
- 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.
- 2.1.3. Njóti staðir á landsáætlun ekki friðlýsingar verði gerðar áætlanir um innviðauppbyggingu og eðli hennar samkvæmt sniðmáti sem útbúið verði á vettvangi landsáætlunar. Jafnframt verði skoðað hvort henti að friðlýsa slík svæði.

## 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.
- 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.
- 2.2.3. Stjórnvöld móti virka stefnu um uppkaup ríkis á landi og/eða mannvirkjum, meðal annars til að leysa úr ágreiningsmálum sem upp geti komið á mikilvægum stöðum út frá markmiðum landsáætlunar.

## 2.3. Mat á álagi, ástandi og innviðabörf.

- 2.3.1. Safnað verði skipulega gögnum um álag af völdum ferðamanna á staði á landsáætlun.
- 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.
- 2.3.3. Reglulega verði birtar niðurstöður samræmds ástandsmats ferðamannastaða, en þar verði meðal annars metið ástand náttúru og innviða, sem og menningarminja.
- 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 auknu álagi á náttúru vegna fjölgunar ferðamanna.

## 3. Markmið um öryggismál

### *Markmið og áherslur.*

Öryggi ferðamanna í náttúrunni verði tryggt eftir fremsta megni og með markvissum aðgerðum dregið úr eða komið í veg fyrir slysi á fólki á ferðamannastöðum. Stefnt verði að slyslausum 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. Stefnumótandi sjónarmið varðandi öryggismál sem leggja skal til grundvallar verði einkum tvenns konar. Annars vegar að varað verði við hættum, leyndum og ljósum, á ferðamannastöðum. Slík upplýsingagjöf geti meðal annars falist í merkingum og landvörslu á viðkomandi stöðum. Hins vegar að settir verði upp öryggisinnviðir þar sem nauðsyn er talin á, hvort sem er til að afmarka slíkar hættur eða beina fólki á tryggan áningarstað. Þessir innviðir uppfylli öryggiskröfur og -staðla vegna slíkra mannvirkja.

### *Langtímasýn.*

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

### 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.

### 3.2. Umsjón og ábyrgð.

- 3.2.1. Skilgreindur verði umsjónaraðili ferðamannastaða sem aðild eiga að landsáætlun, sbr. samsvarandi lið í kafla um vernd náttúru og menningarsögulegra minja, og lúti sú umsjón einnig að öryggismálum.
- 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 öryggismála.
- 3.2.3. Umsjónaraðilar skilgreini þær staðbundnu hættur sem kunni að vera á þeim ferðamannastað sem þeir bera ábyrgð á og geri viðeigandi öryggisráðstafanir.
- 3.2.4. Skilgreint verði þjónustustig innviða á ferðamannastöðum gagnvart árstíðabundnum áskorunum, t.d. vegna hálfu og snjóá. Hlutverk umsjónaraðila ferðamannastaða verði skilgreint gagnvart því að viðhalda þessu þjónustustigi, svo sem með aðvörunum, viðeigandi hálkuvörnum, lokunum, o.s.frv.

### 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. Skilgreind verði viðunandi áhætta í hverju tilviki. Fyrirliggjandi verði sniðmát fyrir öryggisáætlanir ferðamannastaða. Metin verði þörf á gerð öryggisáætlana á ómönnum svæðum og þeim forgangsraðað í kjölfarið.

### 3.4. Öryggi innviða.

- 3.4.1. Umsjónaraðilar hvers staðar tryggja að viðeigandi stöðlum sé fylgt sem og reglum um öryggisatriði varðandi hönnun, byggingu og viðhald mannvirkja.
- 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 náttúru-fyrirbærum með tilliti til öryggismála.

### 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.

## 4. Markmið um skipulag og hönnun.

### *Markmið og áherslur.*

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.

Gert verði áttak 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 verið fram í gildandi landsskipulagsstefnu.

Nauðsynleg mannvirki á ferðamannastöðum til verndar náttúru og menningarsögulegum minjum séu vel hönnuð, falli vel að landslagi, viðkomandi minjum, gildi staðar, staðaranda og styðji við upplifun gesta. Góð ending og lítil viðhaldsþörf einkenni slík mannvirki. Stefnt verði að því að vel hannaðir innviðir auki upplifun gesta en þess jafnframt gætt að náttúra, minjar og heildarsvímót lands verði varið 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.*

- a. Sveitarfélög marki stefnu um ferðamannastaði og ferðaþjónustu í sínum aðalskipulagsáætlunum.
- b. Lokið verði við gerð deiliskipulags þeirra svæða sem eru undir mestu álagi af ferðaþjónustu og annarra svæða þar sem þörf er á deiliskipulagi.
- c. Stefnt verði að samþættingu áfangastaðaáætlana og skipulagsáætlana sveitarfélaga.
- d. 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.

### **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.
- 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. Hvað varðar miðhálandi verði tryggt að fylgt sé ákvæðum landsskipulagsstefnu við ákvarðanir um uppbyggingu staða.
- 4.1.3. Átak verði gert í að ljúka deiliskipulagi á þeim svæðum sem eru undir mestu álagi af umferð ferðamanna.

### **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.
- 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.

- 4.2.3. Staðsetning innviða vegna þjónustu sem er í boði, svo sem bílastæða og þjónustuhúsa, 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.

#### 4.3. Val á efni.

- 4.3.1. Við efnisval verði það haft 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.
- 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.

#### 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 umsýjónaraðila.

#### 4.5. Samhæfing.

- 4.5.1. Sveitarfélög leiti leiða til að samræma gerð áfangastaðaáætlana og gerð aðalskipulags við landsáætlun um uppbyggingu innviða til verndar náttúru og menningarsögulegum minjum.
- 4.5.2. Innleiddur verði sá hluti menningarstefnu í mannvirkjagerð sem lúti að mannvirkjum á ferðamannastaðum í náttúrunni.
- 4.5.3. Fyrirliggjandi hönnunarleiðbeiningar fyrir mannvirki og ferðamannastaði í náttúrunni verði uppfærðar og staðlaðar með tilliti til viðfangsefna landsáætlunar.
- 4.5.4. Skapaður verði vettvangur umsýjónaraðila 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.

### 5. Markmið um ferðamannaleiðir.

#### *Markmið og áherslur.*

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. Brýnt 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.*

- Skilgreindar verði helstu ferðamannaleiðir fyrir gangandi umferð í öllum landshlutum.
- Stefnt verði að því að til verði vel skipulagt net tiltekinna ferðamannaleiða með skilgreindri umsýjónarlegri ábyrgð og fullnægjandi innviðum.

- c. Skilgreindar verði reið- og hjólaleiðir á svæðum sem eru friðlýst á grundvelli náttúruverndarlaga og sérlaga.

### 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 Laugaveg 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.
- 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.

### 5.2. 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.

## Greinargerð.

### Almennt.

Hinn 5. apríl 2016 tóku gildi lög nr. 20/2016, um landsáætlun um uppbyggingu innviða til verndar náttúru og menningarsögulegum minjum. Markmið laganna er að móta og samræma stefnu um uppbyggingu, rekstur og viðhald innviða í þágu náttúruverndar og til verndar menningarsögulegum minjum vegna álags af völdum ferðamennsku og útivistar. Löggin kveða á um gerð stefnumarkandi landsáætlunar til tólf ára og þriggja ára verkefnaáætlunar sem er hluti af og innan ramma tólf ára áætlunarinnar. Er tillagan sem hér liggur fyrir fyrsta tillagan til þingsályktunar um tólf ára stefnumarkandi landsáætlun sem unnin er samkvæmt fyrrgreindum lögum nr. 20/2016.

### Lög nr. 20/2016.

Samkvæmt 1. mgr. 3. gr. laganna skal ráðherra í samráði við ráðherra er fara með ferðamál, þjóðlendumál og menningarminjamál, leggja á þriggja ára fresti fram á Alþingi tillögu til þingsályktunar um stefnumarkandi landsáætlun til tólf ára.

Landsáætlunin tekur til verndaraðgerða, öryggismála, uppbyggingar, eftirlits, undirbúnings og reksturs staða, leiða og svæða og viðhalds innviða á ferðamannaleiðum, ferðamannastöðum og ferðamannasvæðum í landinu. Í áætluninni skal 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 auk þess sem ferðamannaleiðir, ferðamannastaðir og ferðamannasvæði sem áætlunin tekur til hverju sinni skulu tilgreind nánar. Við gerð áætlunarinnar skal meðal annars 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 fel að heildarsvipmóti lands, horft sé til heildarlausna í uppbyggingu innviða og öryggi ferðamanna sé tryggt. Sjálfbær þróun skal höfð að leiðarljósi við gerð áætlunarinnar. Þá segir í lögnum að einnig skuli taka mið af því að fjármunir nýtist sem best og skal forgangsöröðun

byggjast á mati á þörf fyrir uppbyggingu innviða vegna álags af völdum ferðamennsku og útivistar á landinu í heild og í einstökum landshlutum.

Í athugasemdum við frumvarp það er varð að lögum nr. 20/2016 kemur fram að með innviðum sé átt við þær grunnframkvæmdir sem nauðsynlegt er að ráðast í til þess að áningarstaðir og leiðir geti tekið við ferðamönnum. Geti til að mynda verið um að ræða uppbyggingu salernisaðstöðu, stíga, gestastofa, skilta og þess háttar. Áætlunin taki hins vegar ekki til virðisaukandi þjónustu, svo sem reksturs safna, söluturna eða hótela. Með rekstri er þannig til dæmis átt við hreinsun salernishúsa, nauðsynlegan mannskap til að stýra umferð og þess háttar en ekki rekstur í hagnaðarskyni. Þá tekur áætlunin jafnframt til undirbúnings framkvæmda, til að mynda kostnað við deiliskipulag, hönnun og aðra grunnvinnu fyrir framkvæmdir á áætluninni. Að auki kemur fram að ekki sé sjálfsagt að byggja upp innviði á öllum ferðamannasvæðum, ferðamannastöðum og ferðamannaleiðum í ljósi þess að innviðir munu á sumum svæðum hafa áhrif á lítt snortna náttúru sem einmitt er aðdráttarafl margra staða. Á slíkum stöðum sé því nauðsynlegt að beita annars konar aðferðum við náttúruvernd, svo sem stýringu á fjölda ferðamanna.

Eins og fram hefur komið skal vinna þriggja ára verkefnaáætlun sem er hluti af og innan ramma tólf ára áætlunarinnar. Í þriggja ára áætlun er skilgreindum verkefnum tólf ára áætlunarinnar forgangsraðað og framkvæmd þeirra og ábyrgð nánar útfærð. Verkefni þriggja ára áætlunarinnar geta meðal annars falist í hvers konar verndaraðgerðum, undirbúningi, úrbótum, uppbyggingu, eftirliti, umsjón, rekstri og viðhaldi innviða á ferðamannaleiðum, ferðamannastöðum og ferðamannasvæðum.

Ferðamannaleiðir, ferðamannastaðir og ferðamannasvæði í eigu hins opinbera, þ.m.t. innan þjóðlendna, falla sjálfkrafa undir tólf ára stefnumarkandi landsáætlun og þriggja ára verkefnaáætlun. Hvað varðar önnur svæði er það hlutverk sveitarfélaga að gera tillögu til verkefnisstjórnar um ferðamannaleiðir, ferðamannastaði og ferðamannasvæði sem þau kjósa að falli undir áætlanirnar, liggja innan marka þeirra og eru ekki í eigu hins opinbera. Ef um er að ræða svæði í einkaeigu þarf að liggja fyrir samþykki landeigenda.

#### *Verkefnisstjórn og ráðgjafarnefnd.*

Samkvæmt 5. gr. laga nr. 20/2016 skipar ráðherra verkefnisstjórn sem hefur umsjón með gerð tillagna að stefnumarkandi landsáætlun til tólf ára og þriggja ára verkefnaáætlun. Þeir ráðherrar sem fara með ferðamál, þjóðlendumál og menningarminjamál tilnefna einn fulltrúa hver, einn aðili er tilnefndur af Sambandi íslenskra sveitarfélaga og tveir eru án tilnefningar. Verkefnisstjórn er skipuð til þriggja ára í senn. Eftirtaldir aðilar voru skipaðir í verkefnisstjórn 2016:

Jón Geir Pétursson, skrifstofustjóri í umhverfis- og auðlindaráðuneyti, formaður verkefnisstjórnar, skipaður af umhverfis- og auðlindaráðherra án tilnefningar.

Guðný Sverrisdóttir, sjálfstætt starfandi ráðgjafi og fyrrverandi sveitarstjóri, skipuð af umhverfis- og auðlindaráðherra án tilnefningar.

María Reynisdóttir, sérfræðingur í atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti, tilnefnd af ferðamála-, iðnaðar- og nýsköpunarráðherra.

Ragnheiður Helga Þórarinsdóttir deildarstjóri, tilnefnd af mennta- og menningarmálaráðherra, tók sæti fyrri hluta árs 2017.

Páll Þórhallsson, skrifstofustjóri í forsætisráðuneyti, tilnefndur af forsætisráðherra.

Ásborg Arnþórsdóttir, ferðamálafulltrúi uppsveita Árnessýslu, tilnefnd af forsætisráðherra.

Guðjón Bragason, sviðsstjóri hjá Sambandi íslenskra sveitarfélaga, tilnefndur af Sambandi íslenskra sveitarfélaga.

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

Samhliða verkefnisstjórn skipar ráðherra ráðgjafarnefnd um stefnumarkandi landsáætlun til tólf ára. Minjastofnun, Náttúrufræðistofnun Íslands, Ferðamálastofa, Samband íslenskra sveitarfélaga, Landssamtök landeigenda, ferðamálasamtök, útivistarfélög, náttúruverndarsamtök og háskólasamfélagið tilnefna öll einn aðila í nefndina. Hlutverk nefndarinnar er að vera verkefnisstjórn til ráðgjafar og samráðs við undirbúning stefnumarkandi landsáætlunar til tólf ára. Eftirtaldir aðilar voru skipaði í ráðgjafarnefnd 2016:

Anna G. Sverrisdóttir, fulltrúi Samtaka ferðapjónustunnar.

Guðrún María Valgeirsdóttir, fulltrúi Landssambands landeigenda.

Kristín Huld Sigurðardóttir, fulltrúi Minjastofnunar.

Lovísa Ásbjörnsdóttir, fulltrúi Náttúrufræðistofnunar Íslands.

Ólöf Ýrr Atladóttir, fulltrúi Ferðamálastofu, til 1. janúar 2018.

Skarphéðinn Berg Steinarsson, fulltrúi Ferðamálastofu, frá 1. janúar 2018.

Jóna Árný Þórðardóttir, fulltrúi markaðsstofa landshluta.

Páll Brynjarsson, fulltrúi Sambands íslenskra sveitarfélaga.

Skúli Skúlason, fulltrúi háskólasamfélagsins.

Snorri Baldursson, fulltrúi náttúruverndarsamtaka.

Sævar Siggeirsson, fulltrúi Samtaka útivistarfélaga.

#### *Samráð við gerð tillagna að tólf ára áætlun.*

Í lögum nr. 20/2016 er kveðið á um lögbundið samráð sem verkefnisstjórn skal eiga þegar drög að tillögu að stefnumarkandi landsáætlun til tólf ára liggja fyrir. Í samræmi við 7. gr. laganna voru drög að tillögu um landsáætlun um uppbyggingu innviða til verndar náttúru og menningarsögulegum minjum kynnt til umsagnar 5. febrúar 2018. Frestur til að skila inn athugasemdum var til 19. mars 2018 og samhliða voru drög að fyrstu þriggja ára verkefnaáætluninni kynnt. Alls bárust 25 umsagnir um tólf ára áætlunina. Í skýrslu verkefnisstjórnar, sem er fylgiskjal með tillögunni, er farið yfir efni viðkomandi umsagna og vísast til umfjöllunar í skýrslu verkefnisstjórnar.

#### *Umhverfisskýrsla stefnumarkandi landsáætlunar.*

Í samræmi við 5. gr. laga nr. 105/2006, um umhverfismat áætlana, var unnin umhverfisskýrsla vegna stefnumarkandi landsáætlunar til tólf ára. 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, þ.e. frá 5. febrúar 2018 með frest til 19. mars 2018. Alls bárust sjö umsagnir. Í skýrslu verkefnisstjórnar, sem er fylgiskjal með tillögunni, er farið yfir efni viðkomandi umsagna og vísast til umfjöllunar í skýrslu verkefnisstjórnar.

#### *Fjármögnun fyrstu þriggja ára verkefnaáætlunar innan tólf ára áætlunarinnar.*

Í fjárlögum 2018 er ótímabundin fjárveiting til landsáætlunar sem nemur 660 m.kr. Jafnframt hefur ferðamálaráðherra ákveðið að leggja til sérstakt 100 m.kr. framlag til tiltekinna verkefna á áætluninni vegna ársins 2018. Þannig hljóðar þriggja ára verkefnaáætlun, miðað við fyrirbyggjandi forsendur fjárlaga 2018, upp á 2.080 m.kr. til verkefna í samræmi við ákvæði laga nr. 20/2016 (sjá töflu).

**Tafla. Fjármögnun landsáætlunar 2018–2020.**

Ár	Fjárlög m.kr.	Sérstakt framlag m.kr.*	Samtals m.kr.
2018	660	100	760
2019	660		660
2020	660		660
<b>Samtals</b>			<b>2.080</b>

\*Sérstök fjárveiting til Dynjanda og Geysis.

**Megináherslur stefnumótandi landsáætlunar.**

Eins og fram kemur í 3. gr. laga nr. 20/2016 skal í stefnumótandi landsáætlun til tólf ára móta stefnu og markmið fyrir uppbyggingu innviða til verndar náttúru og menningarsögulegum minjum. Í tillögu þeirri sem hér liggur fyrir eru sett fram stefnumótandi markmið og áherslur til að vinna að framgangi þeirrar stefnu sem fram koma í áætluninni. Þau fimm viðfangsefni sem lögð er áhersla á eru 1) stýring og sjálfbær þróun, 2) vernd náttúru og menningarsögulegra minja, 3) öryggismál, 4) skipulag og hönnun og 5) ferðamannaleiðir. Þá var sjálfbær þróun og góð nýting fjármuna höfð að leiðarljósi. Að auki lagði umhverfis- og auðlindaráðherra fram áherslur í samræmi við 4. mgr. 3. gr. laga nr. 20/2016. Þær áherslur eru eftirfarandi:

- Að sérstök áhersla sé lögð á að sinna stöðum og svæðum sem eru friðlýst og vernd þeirra minja sem þar eru.
- Að jafnframt sé lögð áhersla á þá staði og svæði sem eru undir miklu álagi vegna ferðamanna og náttúru og minjar farnar að láta á sjá.
- Að áhersla sé lögð á eflingu landvörslu í þeim tilgangi að vernda náttúru og minjar auk eftirlits og þjónustu.
- Að lögð sé áhersla á að útfæra leiðir til að stýra umferð ferðamanna í þágu verndar náttúru og minja og verði það gert með tilliti til almannaréttar.
- Að áhersla sé lögð 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.

*1. Markmið um stýringu og sjálfbæra þróun.*

Fjögur áhersluatriði eru sett fram til að vinna að framgangi markmiða um stýringu og sjálfbæra þróun. Þau eru:

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

*1.1. Lög og reglur um stýringu.*

Lagt er til að unnið verði að endurskoðun á lögum og reglum til að mögulegt verði að stýra betur aðgengi ferðamanna í náttúru landsins svo að náð verði markmiðum um vernd náttúru og minja og sjálfbæra ferðaþjónustu. Þetta áhersluatriði tengist jafnframt mjög ákvæðum í náttúruverndarlögum um almannarétt svo og um 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, en þar 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, þ.m.t. 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 almannaréttar og eignaréttar.

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

Í þriðja lagi (1.1.3.) að lögð verði 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 er 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 muni meðal annars ná yfir skipulagðar skoðunarferðir, umgengni ferðamanna á eigin vegum og markaðssetningu.

Í fjórða lagi (1.1.4.) verði lögð 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 svo sem mosavaxin hraun.

## 1.2. Flokkun lands og staða.

Lagt er 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 verkfærum sem þróast hafa innan ferðamálafræði, svo sem afþreyingarrófinu (e. recreational opportunity spectrum) eða öðrum sambærilegum og viðurkenndum verkfærum. 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 verði stöðum, þar sem náttúra eða minjar eru sérlega viðkvæm eða innviðir ónógir eða metnir óæskilegir, hlífð við 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 byggjast jafnframt á beitingu verkfæra á borð við afþreyingarrófið.

### *1.3. Þolmörk ferðamennsku.*

Hvað varðar 1.3. er lagt til að innleitt verði vinnulag sem skapi betri forsendur til að setja stefnu og viðmið fyrir staði og svæði sem hafa aðdráttarafli fyrir ferðamenn og hagnýta greiningar og rannsóknir á þolmörkum ferðamennsku til grundvallar ákvarðanatöku um uppbyggingu innviða og stýringu (1.3.1.).

### *1.4. Merkingar og miðlun.*

Lagt er til að skilvirk og samræmd aðferðafræði verði viðhöfð 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, ferðaþjónustuaðila og ferðaskipuleggjenda um ábyrga hegðun og góða umgengni við náttúru- og menningarsögulegar minjar. Hér þarf samstarf milli ólíkra aðila í 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 þjónusta sé þar að vænta og hver sé stefnumótun fyrir ferðamennsku á staðnum auk fleiri atriða. Slíkt yrði gert með rafrænum hætti.

## *2. Markmið um vernd náttúru og menningarsögulegra minja.*

Til að vinna að framgangi markmiða um vernd náttúru og menningarsögulegra minja eru sett fram þrjú megin áhersluatriði og innan þeirra tiltekin áhersluverkefni. Þau eru:

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

### *2.1. Stjórnun og vernd náttúru og menningarsögulegra minja.*

Ætlunin er að stuðla að því að til verði áætlanir sem dragi fram verndarsjónarmið á þeim ferðamannastöðum 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 og Vatnajökulsþjóðgarð sem friðlýstur er á grundvelli sérlaga. Áætlun hefur verið unnin fyrir Vatnajökulsþjóðgarð og samkvæmt náttúruverndarlögum eiga slíkar áætlanir að verða til fyrir svæði friðlýst samkvæmt náttúruverndarlögum fyrir árið 2025. Umhverfisstofnun gerir þessar 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 undir miklu álagi af völdum ferðamennsku og 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 eða aldursfriðunar, 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.

## 2.2. Umsjón, ábyrgð og eignarhald.

Ætlunin er 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 náttúruferðum eða með menningarminjum sem ástæða þykir að sé í almannaæigu og að ferðahjónusta hafi sérstakan aðgang að.

## 2.3. Mat á álagi, ástandi og innviðaþörf.

Áhersla er lögð á að ástand ferðamannastaða sé metið og reglulega verði skoðaður grundvöllur fyrir uppbyggingu á ferðamannastöðum 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 er á þeim. Slík vöktun og gagnaöflun á að auðvelda hvers konar 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 ferðahjónustuaðila 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 samanagerðarhæf 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 veða og meta samspil beitingar mismunandi innviða, þ.e. vörslu, reglna og/eða efnislegra innviða. Í þarfagreiningu ber að taka tillit til heildarkostnaðar við uppbyggingu, rekstur og viðhald efnislegra innviða til lengri tíma. Ekki ber að líta á efnislega innviði sem sjálfgefið fyrsta viðbragð við auknu álagi á náttúru vegna fjölgunar ferðamanna.

### 3. *Markmið um öryggismál.*

Skilgreind eru fimm helstu áhersluatriði og innan þeirra tiltekin áhersluverkefni. Þau eru:

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

#### 3.1. *Reglur um öryggismál.*

Ætlunin er 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 (3.1.1).

#### 3.2. *Umsjón og ábyrgð.*

Ætlunin er 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 með tilliti til 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 af 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.

#### 3.3. *Mat á öryggi ferðamanna.*

Lagt er 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 viðunandi áhætta í hverju tilviki. 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 ferðamanna-svæði sem eru ómönnuð, þ.e. án landvörslu, þarf að meta þörf á gerð öryggisáætlana og for-gangsraða þeim í kjölfarið (3.3.1.).

### 3.4. Öryggi innviða.

Lögð er áhersla á að þeir efnislegu innviðir sem byggðir eru séu 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.

### 3.5. Samhæfing.

Lagt er til 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 (3.5.1).

## 4. Markmið um skipulag og hönnun.

Skilgreind eru fimm áhersluatriði og innan þeirra tiltekin áhersluverkefni. Þau atriði eru:

- 4.1. Skipulagsgerð sveitarfélaga.
- 4.2. Hönnun, yfirbragð og staðsetning efnislegra innviða.
- 4.3. Val á efni.
- 4.4. Fagþekking.
- 4.5. Samhæfing.

### 4.1. Skipulagsgerð sveitarfélaga.

Lögð er 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 eða eftir atvikum aðrar fagstofnanir. 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.) er lagt til 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 gerð verði gangskör að því að ljúka gerð deiliskipulags fyrir sem flesta ferðamannastaði. Frágengið deiliskipulag á að vera almenn regla á ferðamannastöðum þar sem opinber innviðauppbygging 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.

#### 4.2. Hönnun, yfirbragð og staðsetning efnislegra innviða.

Ætlunin er 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 verði að því að vel hannaðir innviðir auki upplifun gesta en þess jafnframt gætt að náttúra, minjar og heildar-svipmót 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 menningarsögulegum minjum.

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.

#### 4.3. Val á efni.

Lögð er til stefnumótun um efnisval við gerð innviða á ferðamannastöðum. Þar eru tvö áhersluverkefni.

Í fyrsta lagi (4.3.1.) að ávallt verði 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.

#### 4.4. Fagþekking.

Ætlunin er 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.

#### 4.5. Samhæfing.

Ætlunin er að stuðla að samhæfðum 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 um 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 verði til opinber stefna um slíka uppbyggingu sem nokkuð hefur skort á til þessa.

Í þriðja lagi (4.5.3.) að uppfærðar verði fyrirbyggjandi 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.

#### 5. *Markmið um ferðamannaleiðir.*

Lögð eru til tvö áhersluatriði og þar innan þrjú áhersluverkefni. Þau eru:

5.1. Stefnumótun um gönguleiðir og umgjörð þeirra.

5.2. Umsjón ferðamannaleiða.

Í þessum fyrsta áfanga landsáætlunar er 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.

#### 5.1. *Stefnumótun um gönguleiðir og umgjörð þeirra.*

Ætlunin er 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 taka stefnumótandi ákvarðanir um fyrirkomulag, ábyrgð og stjórnun á ferðamannaleiðum til framtíðar. Þessi vinna getur 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 Laugaveginn 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.

#### 5.3. *Umsjón ferðamannaleiða.*

Ætlunin er 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.

## **Fylgiskjal I.**

### **Stefnumarkandi landsáætlun um uppbyggingu innviða til verndar náttúru og menningarsögulegra minja. Skýrsla verkefnisstjórnar.**

[www.althingi.is/alttext/pdf/148/fylgiskjol/s0689-f\\_I.pdf](http://www.althingi.is/alttext/pdf/148/fylgiskjol/s0689-f_I.pdf)

**Fylgiskjal II.**

**Viðauki I. Umhverfisskýrsla. Umhverfismat stefnumarkandi landsáætlunar um uppbyggingu innviða til verndar náttúru og menningarsögulegum minjum 2018–2029.**

[www.althingi.is/altext/pdf/148/fylgiskjol/s0689-f\\_II.pdf](http://www.althingi.is/altext/pdf/148/fylgiskjol/s0689-f_II.pdf)

**Fylgiskjal III.**

**Viðauki II. Umsagnir um stefnumarkandi landsáætlun og umhverfisskýrslu hennar.**

[www.althingi.is/altext/pdf/148/fylgiskjol/s0689-f\\_III.pdf](http://www.althingi.is/altext/pdf/148/fylgiskjol/s0689-f_III.pdf)