

# Lykilþættir

## STJÓRNSKIPULAG STOFNANA OG SAMRÆMING STJÓRNSÝSLU

- Hlutverk, verkefni og verklag Þjóðgarðsins á Þingvöllum, Umhverfisstofnunar og Vatnajökulsþjóðgarðs, sem reka þjóðgarða og önnur friðlýst svæði, er ólíkt og stundum er verkaskipting óljós.
  - Samræma þarf stjórnsýslu og stjórnskipulag þeirra stofnana sem reka friðlýst svæði og bæta og einfalda fyrirkomulag þjónustu við þá sem nýta sér svæðin til útivistar eða í atvinnuskyni.
- Mismunandi leiðir eru farnar í gjaldtöku á friðlýstum svæðum á Íslandi, m.a. hvað varðar þjónustugjöld og gjöld vegna viðburða. Ógagnsæi er til staðar og ferli ekki skýr, m.a. vegna umsókna um viðburði.
  - Einfalda þarf stjórnsýslu vegna gjaldtöku og leyfismála, m.a. með samstilltri gjaldtöku og betur útfærðri skilgreiningu viðburða þar sem lögð væri áhersla á stærri viðburði.
- Ferli leyfisveitinga vegna atvinnustarfsemi á friðlýstum svæðum er flókið og ógagnsætt.
  - Sameina þarf ferli allra leyfisveitinga vegna atvinnustarfsemi á friðlýstum svæðum á Íslandi í eina stafræna gátt.
  - Samræma þarf atvinnustefnu og leyfisgjöld vegna atvinnustarfsemi á öllum friðlýstum svæðum á Íslandi.
  - Gera þarf átak við að kynna skilmála og lög sem gilda um atvinnustarfsemi á öllum friðlýstum svæðum.

## MERKINGAR OG UPPLÝSINGAMIÐLUN

- Merkingar og upplýsingamiðlun eru ekki samræmdar á friðlýstum svæðum á Íslandi (vegamerkingar, skilti, heimasíður, samfélagsmiðlar o.fl.) og í sumum tilfellum eru merkingar fráhrindandi (gjaldtökuskilti).
  - Til framtíðar þarf að samræma aðkomuskilti, vegamerkingar, fræðsluskilti og upplýsingagjöf til gesta sem koma á friðlýst svæði til að bæta upplifun og miðla nauðsynlegum upplýsingum til þeirra.

## FJÁRMÖGNUN OG GJALDTAKA

- Á mörgum friðlýstum svæðum eru framlög naumt skömmtuð til landvörslu og annars reksturs.
  - Vinna þarf áætlun nokkur ár fram í tímann um mannaflapörf vegna reksturs friðlýstra svæða á Íslandi á grundvelli þjónustustigs hvers svæðis og áætlana um fjölgun ferðamanna.

- Móta þarf heildstæða stefnu um gjaldtöku á friðlýstum svæðum á Íslandi. Tryggja þarf heimildir til að tekjur af gjaldtöku gesta megi nýta bæði til að veita þjónustu og til uppbyggingar og viðhalds mannvirkja.<sup>1</sup>

#### EFNAHAGSLEG ÁHRIF

- Ferðamenn sem heimsækja friðlýst svæði leggja út í kostnað við að komast á svæðin og greiða fyrir þjónustu og vörur á svæðunum eða í nágrenni þeirra. Rannsóknir sem þegar hafa verið gerðar á Íslandi benda til þess að hagræn áhrif af rekstri þjóðgarða og friðlýstra svæða séu veruleg.
  - Efla þarf og styðja við rannsóknir á efnahagslegum áhrifum friðlýstra svæða og þjóðgarða, sem m.a. kanna áhrif á nærsamfélög.

#### UPPBYGGING INNVIÐA Á FRIÐLÝSTUM SVÆÐUM

- Þrátt fyrir að fjármagn til uppbyggingar innviða á friðlýstum svæðum hafi aukist mikið með tilkomu landsáætlunar um uppbyggingu innviða til verndar náttúru og menningarminjum er enn í dag þörf á að flýta uppbyggingu innviða á friðlýstum svæðum vegna vaxandi fjölda gesta. Stjórnvöld þurfa að móta stefnu um framkvæmdir á friðlýstum svæðum, m.a. til að koma í veg fyrir að verndargildi svæða verði ógnað með of áberandi mannvirkjum.
  - Vinna þarf langtímaáætlun í samvinnu við sveitarfélögin um uppbyggingu og viðhald innviða á friðlýstum svæðum á Íslandi.
  - Sérstaklega þarf að huga að kostnaðarsömum salernis- og frárennismálum á viðkvæmum svæðum.

#### VIÐHALD NÁTTÚRULEGRA GÆÐA FRIÐLÝSTRA SVÆÐA

- Friðlýsingar svæða geta leitt til aukinnar aðsóknar. Aukinn ágangur getur raskað náttúrulegum gæðum þeirra og truflað upplifun gesta. Víða er óljóst hver þörmörk friðlýstra svæða eru.
  - Efla þarf rannsóknir á þörmörkum friðlýstra svæða hvað varðar þörmörk náttúrunnar, þörmörk innviða og þörmörk upplifunar gesta.
- Undanfarin ár hefur erlendum ferðamönnum fjölgað mikið á Íslandi að undanskildum árunum 2020 og 2021. Stofnanir sem hafa umsjón með friðlýstum svæðum hafa í kjölfar aukinnar ásóknar ferðamanna á friðlýst svæði lagt meiri áherslu á stýringu ferðamanna með fræðslu og uppbyggingu innviða. Hins vegar er þörf á að kanna hvaða frekari leiðir eru færar til að stýra fjölda gesta á vinsælum áfangastöðum og koma í veg fyrir að íslenskir ferðamenn forðist að heimsækja svæðin.
  - Hefja þarf vinnu á vegum stjórnvalda (ríkis og sveitarfélaga) í samvinnu við ferðaþjónustuna við að skilgreina leiðir til að stýra álagi á vinsælum ferðamannastöðum.

---

<sup>1</sup> Gjöld sem innheimt eru af hinu opinbera á friðlýstum svæðum eru nýtt til að standa undir kostnaði við tiltekna þjónustu. Lög heimila ekki að þau séu nýtt til fjárfestinga eða innviðauppbyggingar.

- Skortur er á ýmsum innviðum á friðlýstum svæðum og oft liggur ekki fyrir heildstætt skipulag eða framtíðarsýn þeirra.
  - Gera þarf sérstakt átak við að ljúka stjórnunar- og verndaráætlun þegar friðlýstra svæða.<sup>2</sup>
  - Samhliða friðlýsingarferli nýrra svæða þarf að vinna að skipulagi og kostnaðarmati vegna innviða ásamt stjórnunar- og verndaráætlun.

## LAGAUMGJÖRÐ

- Samspil ákvæða náttúruverndarlaga og annarrar löggjafar á því sviði er oft á tíðum óljóst. Á þetta t.d. við um sérlög um Vatnajökulsþjóðgarð, Þjóðgarðinn á Þingvöllum, verndarsvæði Mývatns og Laxár og verndarsvæði Breiðafjarðar.
  - Vinna þarf að því að samræma og endurskoða löggjöf á sviði náttúruverndar.
- Ný lög um náttúruvernd nr. 60/2013 tóku gildi árið 2015 en nokkur ákvæði þeirra hafa ekki náð fram að ganga, s.s. ákvæði um að leggja fram framkvæmdaáætlun náttúruminjaskrár sem byggir á mati á líffræðilegri fjölbreytni og ákvæði um vegaskrá.<sup>3</sup>
  - Til að átta sig á umfangi þeirra svæða sem gætu endað á framkvæmdaáætlun náttúruminjaskrár er mikilvægt að tillögur um svæðin fái stjórnarsýslulega meðferð og að Alþingi geti að lokum tekið ákvörðun um hvaða svæði verði sett í framkvæmdaáætlun.
- Árið 2021 tóku gildi lög um nýtingu á landi í eigu ríkisins í atvinnuskyni. Lögin ná til alls lands í eigu íslenska ríkisins og skapa þau möguleika á samræmdri framkvæmd fyrir landið allt. Lögin fela í sér nýja möguleika til að taka gjald af þeim sem nýta land ríkisins í atvinnuskyni og verja þeirri gjaldtöku til uppbyggingar innviða.
  - Nýta þarf ofangreind lög með skilvirkum hætti á friðlýstum svæðum.
- Friðlýsingarskilmálar geta verið íþyngjandi. Huga þarf að málefnalegum rökum fyrir ákvæðum skilmálanna.
  - Mikilvægt er að huga vel að orðalagi friðlýsingarskilmála. Ef markmiðum friðlýsingar er ekki beint að því að banna ákveðnar athafnir sem fjallað er um í skilmálunum gæti texti skilmálanna vísað í almenn lög um takmarkanir þessara athafna í stað þess að tiltaka að athafnirnar séu óheimilar.

## KORTLAGNING ÓBYGGÐRA VÍÐERNA

- Mismunandi skilningur er á hugtakinu óbyggð víðerni sem getur skapað ágreining og haft áhrif á skilgreiningu friðlýstra svæða.
  - Ljúka þarf sem fyrst vinnu við kort með upplýsingum um óbyggð víðerni til upplýsinga fyrir stjórnvöld við stefnumótun um verndun landslags og aðra landnotkun.<sup>4</sup>

<sup>2</sup> Samkvæmt lögum um náttúruvernd skal tillaga að stjórnunar- og verndaráætlun liggja fyrir innan 12 mánaða frá gildistöku friðlýsingar.

<sup>3</sup> Sjá lykilþátt um vegaskrá og akstur utan vega.

<sup>4</sup> Samkvæmt ákvæði til bráðabirgða í náttúruverndarlögum skal fyrstu kortlagningu óbyggðra víðerna alls landsins skv. 73. gr. a vera lokið fyrir 1. júní 2023.

## ALMANNARÉTTUR

- Í lögum um náttúruvernd eru ákvæði um almannarétt sem fjalla um rétt almennings til frjálsrar farar um landið. Vaknað hafa spurningar og stundum deilur um gildi almannaréttar þegar honum er beitt í atvinnuskyni.
  - Þörf er á því að stjórnvöld taki upp vinnu við að yfirfara og skilgreina betur almannarétt í náttúruverndarlögum.

## AÐKOMA NÆRSAMFÉLAGA

- Ólíkt er eftir stofnunum og svæðum hvernig samvinnu við heimamenn er háttað á friðlýstum svæðum. Þingvallabjóðgarði er stýrt af þingmannanefnd, Þjóðgarðinum Snæfellsjökli er stýrt af Umhverfisstofnun sem fær ráðgjöf Þjóðgarðsráðs og í Vatnajökulsþjóðgarði eru fjögur svæðisráð þar sem sitja m.a. fulltrúar sveitarfélaga og hagsmunasamtaka á svæðinu.
  - Styrkja þarf tengsl við heimamenn og sveitarfélög á friðlýstum svæðum með aukinni aðkomu að umsjón, ákvarðanatöku og rekstri friðlýstra svæða, s.s. með gerð samninga um umönnun.<sup>5</sup>

## BYGGÐAMÁL OG ATVINNUUPPBYGGING

- Ýmis tækifæri felast í friðlýsingu svæða, m.a. með auknum atvinnutækifærum víða um land. Þrátt fyrir það er mikill skortur á íbúðarhúsnæði í grennd við vinsæla áfangastaði á friðlýstum svæðum sem kemur í veg fyrir að starfsmenn geti átt þar heimili.
  - Kortleggja þarf eftirspurn og framboð á íbúðarhúsnæði í grennd við friðlýst svæði á landsbyggðinni.
  - Skapa þarf farveg fyrir samvinnu ríkis og sveitarfélaga fyrir uppbyggingu íbúðarhúsnæðis í grennd við stóra vinnustaði á friðlýstum svæðum.

## SJÁLFBODALIÐAR

- Hefð er fyrir störfum sjálfbodaliða í náttúru Íslands. Óvissa er um hvaða reglur gilda um slíka vinnu og félagasamtök sem vilja bjóða fram krafta sína í sjálfbodaliðaverkefni á friðlýstum svæðum eiga erfitt með að nálgast upplýsingar um slík verkefni.
  - Móta þarf leikreglur og yfirlit um sjálfbodaliðaverkefni á friðlýstum svæðum á Íslandi.

## ÖRYGGI FERÐAMANNA OG STARFSMANNA

- Öryggismál eru mikilvægt og viðvarandi viðfangsefni á friðlýstum svæðum og á það bæði við um öryggi gesta og starfsmanna svæðanna. Verkefni Safetravel og Hálendisvakt Landsbjargar eru dæmi um vel heppnuð samstarfsverkefni á þessu sviði. Aðstaða sjálfbodaliða er áskorun og ekki viðunandi á sumum stöðum.

---

<sup>5</sup> Sem dæmi getur Umhverfisstofnun skv. 39. gr. náttúruverndarlaga samið við landeiganda, sveitarfélag, rétthafa lands, náttúru- og umhverfisverndarsamtök eða lögaðila um að hann taki þátt í umönnun friðlýsts svæðis með því að annast þar tiltekna aðgerðir gegn þóknun.

- Mikilvægt er að meta með heildstæðum hætti hvernig öryggismálum er háttað á og við friðlýst svæði með sérstakri áherslu á þau svæði þar sem langt er í viðbragðsaðila eins og lögreglu og sjúkralið.
- Samræma þarf fjarskiptamál viðbragðsaðila, landvarða og annarra í þessum málum til að tryggja betur öryggi ferðamanna.
- Efla þarf samstarf þeirra sem reka friðlýst svæði við viðbragðsaðila.

## **VEGASKRÁ UM VEGI Í NÁTTÚRU ÍSLANDS OG AKSTUR UTAN VEGA**

- Lengi hefur ríkt óvissa um vegakerfi í óbyggðum, þ.e. hvaða leiðir er heimilt að aka.
  - Mikilvægt er að auka fræðslu og kröfur til bílaleiga og ökumanna um akstur í náttúru Íslands.
  - Mikilvægt er að gera átak í því að sveitarfélög leggi, í samráði við viðeigandi stofnanir, fram tillögur um ökuleiðir í náttúru Íslands, m.a. innan friðlýstra svæða, sem svo skal birta sem auglýsingu í B-deild Stjórnartíðinda.<sup>6</sup>
  - Greina þarf ástand og tjón vegna utanvegaaksturs í náttúru Íslands.

## **KOMUR SKEMMTIFERÐASKIPA**

- Álagstoppar/tarnir á friðlýstum svæðum vegna komu farþega skemmtiferðaskipa, sem og landtaka skemmtiferðaskipa við friðlýst svæði, eru áskorun.
  - Nauðsynlegt er að sveitarfélög og viðeigandi ríkisstofnanir vinni saman að umgjörð og reglum er varða móttöku gesta skemmtiferðaskipa á friðlýst svæði.

## **UMSJÓN VEGA Á FRIDLÝSTUM SVÆÐUM**

- Þrátt fyrir að samstarf umsjónarstofnana friðlýstra svæða og Vegagerðarinnar hafi gengið vel þá er aðkoma Vegagerðarinnar að umfjöllun um vegi í hennar umsjá, sem eru innan friðlýstra svæða, ekki nógu skýr.
  - Formgera þyrfti aðkomu Vegagerðarinnar að þessum málum þannig að samráðið sé í föstum skorðum.

---

<sup>6</sup> Sjá 32. gr. laga um náttúruvernd.