

VIÐAUKI I.

Umhverfisskýrsla

Umhverfismat stefnumarkandi landsáætlunar um uppbyggingu innviða til verndar náttúru og menningarsögulegum minjum 2018-2029

Mars 2018

Efnisyfirlit

1	Inngangur	3
1.1	Viðfangsefni og aðferðir	3
1.2	Samráðs- og kynningarferli	3
2	Umhverfismat áætlana	3
2.1	Ferli matsvinnu	4
2.2	Tengsl við aðrar áætlanir	4
2.2.1	Fyrirvarar vegna útkominna áætlana	5
2.2.2	Fyrirvarar vegna þekkingar á grunnástandi	6
2.3	Umfang og áherslur	7
2.4	Drifkraftar og sviðsmyndir	8
3	Mat á áhrifum markmiða stefnumarkandi landsáætlunar á umhverfisþætti	11
3.1	Leiðarljós og markmið stefnumarkandi landsáætlunar	11
3.2	Sérstaða stefnumarkandi landsáætlunar	13
3.3	Samanburður áherslupátta markmiða og umhverfisþátta	15
3.4	Tengsl markmiða og umhverfisviðmiða	20
3.5	Niðurstöður mats	22
3.5.1	Meginniðurstaða	22
3.5.2	Breytingar á upphaflegri áætlun sem niðurstaða matsins leiddi til	22
3.5.3	Mótvægisaðgerðir	22
3.6	Eftirfylgni umhverfisáhrifa	22
4	Heimildir	23
5	Viðaukar	24
5.1	Viðauki I - Tengsl stefnumarkandi landsáætlunar við aðrar áætlanir	24
5.1.1	Landsskipulagsstefna 2015-2026	24
5.1.2	Vegvísir í ferðaþjónustu 2015-2020	25
5.1.3	Ferðamálaáætlun 2011-2020	27
5.1.4	Náttúruverndaráætlun 2009-2013	27
5.1.5	Menningarstefna í mannvirkjagerð	28
5.1.6	Samgönguáætlun	28
5.1.7	Stjórnunar- og verndaráætlanir	28
5.1.8	Lög og reglugerðir	28
5.1.9	Alþjóðlegir samningar og viðmið	30
6	Viðauki 2	34
6.1	Umhverfisþættir og undirþættir	34
7	Viðauki 3	35
7.1	Umhverfisviðmið	35

1 Inngangur

1.1 Viðfangsefni og aðferðir

Landsáætlun um uppbyggingu innviða til verndar náttúru og menningarsögulegum minjum er unnin í samræmi við ákvæði laga nr. 20/2016, (lög nr. 20/2016 um landsáætlun um uppbyggingu innviða til verndar náttúru og menningarsögulegum minjum). Umhverfismat áætlunarinnar fór fram samhliða gerð hennar. Matið var að grunni til byggt á helstu áhrifaþáttum sem felast í þeirri stefnu sem mótuð er í áætluninni og framkvæmd hennar og umhverfisþáttum sem kunna að verða fyrir verulegum áhrifum. Niðurstöður umhverfismats birtast í þessum kafla sem er hluti af tillögu verkefnisstjórnar. Við matsvinnuna var byggt á fyrirliggjandi gögnum og stuðst við leiðbeiningar Skipulagsstofnunar um umhverfismat áætlana. Í vinnunni var lagt mat á hvort meginstefnumörkun áætlunarinnar fylgdi almennt markmiðum þeirra umhverfisviðmiða sem lögð eru til grundvallar umhverfismati.

Í þessum kafla er Landsáætlun um uppbyggingu innviða til verndar náttúru og menningarsögulegum minjum nefnd „stefnumarkandi landsáætlun“ til aðgreiningar frá landsáætlunum um aðra þætti.

1.2 Samráðs- og kynningarferli

Samráði vegna umhverfismats var háttað skv. lögum nr. 105/2006 um umhverfismat áætlana, (sjá nánar í kafla 2.1). Samráð vegna valkosta og mats á vægi áhrifa var haft við þá aðila sem tilnefna fulltrúa í verkefnisstjórn og við ráðgjafanefnd.

Samkvæmt 7. gr. laga nr. 105/2006 um umhverfismat áætlana skal sá sem ber ábyrgð á umhverfismati áætlunar „*kynna almenningi tillögu að áætluninni ásamt umhverfisskýrslu. Almenningi skal gefinn sex vikna frestur til að kynna sér tillöguna og umhverfisskýrsluna og koma á framfæri athugasemdum sínum varðandi umhverfisáhrif áætlunarinnar, áður en áætlunin er afgreidd af viðkomandi stjórnvaldi eða lögð fyrir Alþingi*“.

Þar sem umhverfisskýrsla stefnumarkandi landsáætlunar er hluti af áætluninni miðast tímalengd kynningarferlisins við sex vikur í samræmi við framanskráð. Í upphafi kynningarferlisins mun verkefnisstjórn kynna efni tillagna sinna og verður öllum gefinn kostur á að koma á framfæri athugasemdum með tilgreindum hætti innan sex vikna frá birtingu auglýsingar.

Við endanlega afgreiðslu stefnumarkandi landsáætlunar verður höfð hliðsjón af þeim athugasemdum sem borist hafa við tillöguna og umhverfismat hennar. Stefnumarkandi landsáætlun til 12 ára ásamt umhverfismati verður lögð fyrir Alþingi í formi þingsályktunar. Verkefnaáætlun mun ekki krefjast þinglegrar meðferðar á sama hátt og stefnumarkandi landsáætlun og verður kynnt fyrir umhverfis- og samgöngunefnd.

2 Umhverfismat áætlana

Umhverfismat áætlana er lögbundið ferli sbr. lög nr. 105/2006 m.s.br. sem ber að fylgja við gerð áætlana sem fela í sér framkvæmdir sem geta haft í för með sér áhrif á umhverfi og samfélag. Það á að stuðla að upplýstri og gagnsæri ákvarðanatöku. Í ferlinu felst einkum tvennt:

1. *Umhverfisáhrif þeirrar stefnu sem viðkomandi áætlun felur í sér:* Leggja ber mat á hvort og þá hvaða áhrif markmið áætlunarinnar hafa á þá umhverfisþætti sem mestu máli skipta.

2. *Tengsl við aðrar áætlanir:* Kanna þarf hvernig áætlunin tengist öðrum áætlunum stjórnvalda sem og alþjóðlegum áætlunum og fyrirliggjandi stefnu í umhverfismálum og sjálfbærri þróun, þ.e. hvort áætlunin samræmist eða styðji við markmið þessara tilteknu áætlana.

Umhverfismat áætlunar felst í því að spá fyrir um líklegar breytingar á umhverfinu við framfylgd viðkomandi áætlunar. Matinu er einkum ætlað að:

1. Tryggja að tekið sé tillit til umhverfisjónarmiða við mótun áætlunarinnar og draga þannig úr eða koma í veg fyrir neikvæð umhverfisáhrif
2. Skilgreina líkleg og veruleg áhrif áætlunarinnar á umhverfið
3. Bera saman umhverfisáhrif ólíkra valkosta
4. Skilgreina vöktun og mótvægisáðgerðir þar sem það á við
5. Skjalfesta matsvinnu
6. Stuðla að samræmi áætlana
7. Gefa heildaryfirlit yfir og kynna helstu umhverfisáhrif viðkomandi áætlunar
8. Tryggja að samráð sé haft við almenning og stofnanir um áætlunina og umhverfisáhrif hennar áður en hún er endanlega afgreidd

2.1 Ferli matsvinnu

Haft var samráð við Skipulagsstofnun í nóvember 2016 um framkvæmd umhverfismatsins og um umfang og nákvæmni upplýsinga í umhverfisskýrslu, eins og mælt er fyrir um í 6. gr. laga nr. 105/2006 um umhverfismat áætlana. Ráðgjafar var leitað hjá stofnuninni varðandi hvaða þætti ætti að skoða, með hvaða hætti og hvernig best væri að setja niðurstöður fram. Fram kom að umhverfis- og auðlindaráðuneytið (UAR) gæti kosið að vinna umhverfisskýrsluna sjálf, með eða án liðsinnis utanaðkomandi ráðgjafa. Einnig gæti hluti matsins verið innbyggður í starf verkefnisstjórnar stefnumarkandi landsáætlunar. Tekin var ákvörðun um að vinna umhverfismatið í UAR undir handleiðslu Stefáns Gíslasonar ráðgjafa og í samráði við skipulagsyfirvöld.

Forsvarsáðilar áætlunarinnar unnu matslýsingu í upphafi vinnunnar, þar sem greint var frá því hvernig fyrirhugað væri að standa að umhverfismati áætlunarinnar og gáfu starfsmenn Skipulagsstofnunar bæði munnlegar og skriflegar athugasemdir.

Umhverfismatið var unnið samhliða mótun stefnumarkandi landsáætlunar og í samræmi við hana og þar með undir yfirumsjón verkefnisstjórnar. Áætlunin er að mörgu leyti sérstök og því var ljóst að erfitt yrði að finna beina fyrirmynd að umhverfisskýrslu áætlunarinnar. Þetta þýddi að sníða þurfti umhverfismatinu stakk eftir vexti. Í upphafi verks var litið til umhverfisskýrslna viðamikilla áætlana varðandi uppsetningu, einkum Landsskipulagstefnu 2015-2026, en einnig að einhverju leyti Samgönguáætlunar, Kerfisáætlunar og Rammaáætlunar. Innihald og nálgun umhverfismatsins, svo sem val á umhverfispáttum, grundvallaðist hins vegar á lögum nr. 20/2016 og var að tillögu starfsmanna Skipulagsstofnunar sérsniðið að viðfangsefni áætlunarinnar.

Afurð umhverfismatsins er umhverfisskýrsla, sem er hluti af tillögum verkefnisstjórnar til ráðherra skv. 7. gr. laga nr. 20/2016.

2.2 Tengsl við aðrar áætlanir

Samkvæmt 1. tl. 2. mgr. 6. gr. laga nr. 105/2006 um umhverfismat áætlana ber að fjalla um tengsl áætlunarinnar við aðra áætlanagerð. Eðlilegt verður að telja, m.a. með hliðsjón af leiðbeiningum Skipulagsstofnunar um umhverfismat áætlana, að einnig sé fjallað um tengsl við alþjóðlega samninga,

þó að það sé ekki sérstaklega tilgreint í lögunum. Í samræmi við þetta voru tengsl stefnumarkandi landsáætlunar við aðrar áætlanir skoðuð með það að markmiði að samræma en einnig að koma auga á hugsanlegt misræmi. Í þessu sambandi var einkum litið til Landsskipulagsstefnu, Vegvísis í ferðaþjónustu frá 2015, Ferðamálaáætlunar 2011-2020, Menningarstefnu í mannvirkjagerð (2014) og núgildandi Náttúruverndaráætlunar sem byggir á eldri náttúruverndarlögum. Ítarlegt yfirlit yfir tengsl stefnumarkandi landsáætlunar við aðrar áætlanir er að finna í viðauka 1.

Af öðrum heildrænum áætlunum á vegum ríkisins má einkum nefna Rammaáætlun, Byggðaáætlun og Samgönguáætlun.

Skipulagsáætlanir sveitarfélaga taka til framtíðarnotkunar lands m.t.t. ferðaþjónustu. Aðalskipulag nær til alls lands sveitarfélags en stefna sem þar er sett fram er útfærð nánar í deiliskipulagi fyrir einstök hverfi eða reiti. Þetta á m.a. við um uppbyggingu einstakra innviða sem máli skipta í umræðunni um stefnumarkandi landsáætlun, svo sem bílastæði og hvers konar þjónustubyggingar. Gera má ráð fyrir að mörg sveitarfélög hugi að endurskoðun aðalskipulagsáætlana sinna á næstu misserum, m.a. m.t.t. ferðaþjónustu.

Ýmsar áætlanir hafa verið unnar um málefni einstakra landshluta og má þar m.a. nefna Sóknaráætlanir landshluta sem gilda til fjögurra ára í senn. Sérstakar landshlutaáætlanir sem tengjast ferðaþjónustu eru enn í mótun, enda stutt liðið frá því að heimsóknum ferðamanna til landsins tók að fjölga svo hratt sem raunin hefur verið allra síðustu ár. Nokkur svæði hafa þó unnið verkefni sem lúta m.a. að samþættingu ferðaþjónustu og annarra þátta á svæðinu. Hér má nefna verkefni um Svæðisskipulag Snæfellsness (Svæðisgarðurinn Snæfellsnes), Svæðisskipulag fyrir Suðurnes (Reykjanes jarðvangur), Áfangastaðinn Austurland og Kötlujarðvang (útgefið í árslok 2016 undir heitinu Destination Iceland). Eins og fram kemur á heimasíðu Stjórnstöðvar ferðamála (stjornstodin.is) hafa öll þessi verkefni það að markmiði að „setja fram eina samræmda áætlun um þróun ferðaþjónustu á tilteknu svæði á forsendum svæðanna sjálfra og þeirra sem þar búa“.

Vorið 2017 hófst undirbúningur að gerð svonefndra áfangastaðaáætlana (DMP-áætlana (Destination Management Plans)) í öllum landshlutum, (sbr. ferdamalastofa.is/dmp). Ferðamálastofa og Stjórnstöð ferðamála standa sameiginlega að gerð áætlanna í samvinnu við markaðsstofur landshlutanna sem fara með verkefnisstjórn áætlanagerðarinnar, hver á sínu svæði. Um er að ræða heildstætt ferli þar sem litið er til skipulags og samhæfingar í þróun og stýringu allra þeirra þátta sem geta haft áhrif á upplifun ferðamanna á viðkomandi svæði eða áfangastað, þ.m.t. þarfir gesta, heimamanna, fyrirtækja og umhverfis. Áfangastaðaáætlun er sameiginleg stefnuyfirlýsing sem hefur það að markmiði að stýra uppbyggingu og þróun svæðis yfir ákveðinn tíma, skilgreina hlutverk hagsmunaaðila, tiltaka beinar aðgerðir sem hver og einn hagsmunaaðili ber ábyrgð á og hvaða auðlindir þeir hyggjast nýta við þá vinnu.

Í Vegvísi ferðaþjónustunnar var gerð áfangastaðaáætlana skilgreind sem eitt af forgangsverkefnum í styrkingu innviða íslenskrar ferðaþjónustu. Gert er ráð fyrir að áætlanirnar líti dagsins ljós á árinu 2018. Áætlanirnar eru ekki lögbundnar en geta þó stutt við ýmsa lögbundna áætlanagerð, þ.m.t. stefnumarkandi landsáætlun.

2.2.1 Fyrirvarar vegna óútkominnna áætlana

Nokkra fyrirvara ber að setja við þennan samanburð við aðrar áætlanir þar sem löggjöf og ýmsar áætlanir sem tengjast nýjum náttúruverndarlögum nr. 60/2013 eru enn í mótun og því óútfærnar. Hér

má einkum nefna þrennt sem bráðabirgðaákvæði laganna kveða á um og gera má ráð fyrir að líti dagsins ljós á næstu misserum:

1. Frumvarp um stýringu á ferðabjónustunni til verndar náttúru.
2. Náttúruminjaskrá í nýrri mynd sem skiptist í A-, B- og C- hluta og Náttúrufræðistofnun hefur umsjón með.
 - A-hluti nýrrar Náttúruminjaskrár mun samsvara núverandi Náttúruminjaskrá, þ.e. þeim hluta hennar sem snýr að friðlýstum náttúruminum.
 - B-hluti er 5 ára framkvæmdáætlun um friðlýsingar og friðun og samsvarar núgildandi náttúruverndaráætlun samkvæmt eldri lögum.
 - C-hluti tekur til náttúruminja sem ekki hafa hlotið sérstaka friðlýsingu en eru á núgildandi Náttúruminjaskrá.

Þess ber að geta að Náttúruverndaráætlun 2009-2013 sem og Náttúruminjaskrá í núverandi mynd, sem báðar byggja á eldri náttúruverndarlögum frá 1999, eru í gildi þar til hin nýja Náttúruminjaskrá verður gefin út.

3. Stjórnunar- og verndaráætlanir friðlýstra svæða í umsjón Umhverfisstofnunar, en bráðabirgðaákvæði náttúruverndarlaga gerir ráð fyrir því að þeim verði lokið innan áratugs frá gildistöku náttúruverndarlaga árið 2015. Um er að ræða 114 svæði og liggur nú fyrir um tugur verndaráætlana sem ýmist eru fullfrágengnar eða í formi auglýstra draga. Þess ber að geta að fleiri stjórnunar- og verndaráætlanir eru tilbúnar til staðfestingar og bíða útgáfu.

Ljóst er að mikilvægt er að stefnumarkandi landsáætlun verði í góðu samræmi við ofangreint sem stendur viðfangsefni hennar mjög nærri. Þá er ljóst, að þó svo að ætla megi að eitthvað muni hægja á fjölgun ferðamanna á næstu árum, felur áætlanagerð í umhverfi örrar þróunar í sér miklar áskoranir. Bæði þessi atriði munu kalla á að áætlunin verði endurskoðuð á þriggja ára fresti hið minnsta, eins og kveðið er á um í 5. mgr. 3. gr. laga nr. 20/2016.

2.2.2 Fyrirvarar vegna þekkingar á grunnástandi

Auk þeirra fyrirvara vegna útkominna áætlana sem greint er frá hér að framan er ljóst að áætlunargerð sú sem hér um ræðir byggir ekki á eins traustum grunni og æskilegt hefði verið, þar sem grunnnet ferðainniða hefur ekki verið skilgreint hér á landi í líkingu við grunnnet annarra innviða, t.d. vegakerfis, hafna og orkuflutninga. Grunnögn eru þó til í formi kannana, sem gerðar hafa verið meðal ferðamanna í ferðalok, og í formi þolmarkagreininga á einstökum svæðum. Úttektir á ástandi og aðstöðu hafa verið gerðar í einhverjum mæli á vegum Stjórnstöðvar ferðamála, einkum í tengslum við salernismál og fjölda bílastæða. Ekki hefur verið tekið saman samræmt yfirlit yfir grunnástand vinsælustu náttúruperlana landsins, en ástand þeirra endurspeglast þó að einhverju leyti m.a. í svokölluðum rauðum og appelsínugulum listum Umhverfisstofnunar (Svæði í hættu). Stofnunin heldur utan um stærstan hluta friðlýstra svæða utan Vatnajökulsþjóðgarðs og Þingvallabjörggarðs. Ekki hefur heldur verið tekið saman kerfisbundið yfirlit yfir núverandi stöðu innviðauppbyggingar í kringum fjölsóttu staði, hvort sem hún er á vegum hins opinbera eða einkaaðila. Þess má þó geta að Umhverfisstofnun vinnur að ástandsmati áfangastaða þar sem staða umhverfis, innviða, umsjónar og skipulags er metin og mun það mat væntanlega einnig ná til staða sem ekki eru friðlýstir, svo sem staða á núgildandi Náttúruminjaskrá.

2.3 Umfang og áherslur

Í samráði við Skipulagsstofnun vegna umhverfismatsins kom fram að brýnt sé að afmarka þá þætti sem verða eingöngu skoðaðir á þessum vettvangi, en ekki heildrænt í tengslum við aðra áætlanagerð eða á skipulagsstigi. Þáttur einstakra framkvæmda fær viðeigandi skoðun á skipulagsstigi og er því ekki tekinn til sérstakrar umfjöllunar í umhverfismati áætlunarinnar. Þetta gerir það að verkum að ekki verður fjallað sérstaklega um þá staði, svæði og leiðir sem tekin verða fyrir í þriggja ára verkefnaáætlun, en þess í stað lagt mat á langtíma stefnumótun varðandi uppbyggingu innviða í 12 ára áætluninni. Í samræmi við ofangreint eru áherslur umhverfismatsins skilgreindar á eftirfarandi hátt:

Tafla 1: Umfang og áherslur umhverfismatsins

Skilgreint viðfangsefni matsvinnunnar	Markmið stefnumarkandi landsáætlunar eru metin út frá umhverfisviðmiðum og umhverfisþáttum. Tengsl við aðrar áætlanir eru metin. Loks á niðurstaða umhverfismats þátt í að marka stefnu í þeim tilvikum þar sem lög nr. 20/2016 og frumvarpið sem varð að lögnum veita ekki leiðsögn.
Hvernig staðið er að framkvæmd matsins	Unnið í ráðuneyti UAR undir handleiðslu ráðgjafa með aðkomu verkefnisstjórnar og í samráði við ráðgjafanefnd.
Stefnan sem metin er	Markmið stefnumarkandi landsáætlunar byggja á markmiðum laga nr. 20/2016 og er þeim skipt niður í eftirfarandi flokka í þessu umhverfismati: <ul style="list-style-type: none"> • Markmið um stýringu og sjálfbæra þróun, þ.m.t. um dreifingu á álag • Verndarmarkmið, þ.m.t. um vernd náttúru og menningarsögulegra minja og aðgerðir til að koma í veg fyrir spjöll, lagfæra spjöll og draga úr raski • Öryggismarkmið, þ.m.t. um öryggi gesta á fjölsóttum ferðamannastöðum • Skipulags og hönnunarmarkmið, þ.m.t. um heildarsvipmót og -lausnir • Markmið um ferðamannaleiðir, þ.m.t. umsjónarlega ábyrgð með leiðum og umbætur á lagaumhverfi
Umhverfisþættir og undirþættir	Skilgreindir umhverfisþættir eru: <ol style="list-style-type: none"> 1. Stýring og sjálfbær þróun 2. Vernd náttúru og menningarsögulegra minja 3. Öryggismál 4. Skipulag og hönnun 5. Ferðamannaleiðir Sjá nánar í töflu A í viðauka 2.
Umhverfisviðmið og uppspretta þeirra (heimildir)	Sjá yfirlit í töflu B í viðauka 3.
Upplýsingar sem aflað er	Upplýsinga um þörf á innviðauppbýggingu var aflað í tengslum við 3ja ára verkefnaáætlun. Leitað var fanga hjá þeim stofnunum sem hafa umsjón með landi, sem og hjá hlutaðeigandi sveitarfélögum í samstarfi við Samband íslenskra sveitarfélaga. Upplýsinga (þ.e. grunngagna) um ástand náttúru og minja var ekki sérstaklega aflað fyrir umhverfismat stefnumarkandi landsáætlunar.
Fyrirkomulag kynningar og samráðs við vinnslu umhverfismatsins	Samráði er háttað skv. lögum um umhverfismat áætlana, auk þess sem samráð er haft við þá aðila sem tilnefna fulltrúa í verkefnisstjórn og í ráðgjafanefnd. Kynningarferli umhverfisskýrslu er 6 vikur og endanlegt mat er unnið með hliðsjón af umsögnum og athugasemdum sem berast.

2.4 Drifkraftar og sviðsmyndir

Mikilvægt er að forsendur umhverfismats stefnumarkandi landsáætlunar séu skýrar, þó svo að óvissa ríki um þróun ytri og innri þátta á gildistíma hennar. Fjölgun ferðamanna er undirliggjandi drifkraftur þeirra aðgerða sem grípa á til þó að vissulega þurfi álag á náttúru ekki að vera í beinu samhengi við fjölda þeirra sem koma. Innviðir, stýring, upplýsingar og skipulag geta skipt miklu máli í þessu sambandi, sem og umgengni þeirra sem sækja staðina heim. Í umhverfismati áætlana er stundum gripið til greiningartóla til að skerpa á þeirri sýn sem áætlunin á að fylgja, svo sem með greiningu

drifkrafta og sviðsmynda og með mótun valkosta út frá því. Þá er gjarnan gerður samanburður á umhverfisáhrifum ólíkra valkosta samanborið við svokallaðan núll-kost.

Fjölmargir drifkraftar munu hafa áhrif á þróun ferðaþjónustu á komandi árum. Þar má nefna þætti á borð við viðhorf heimamanna, afkastagetu ferðaþjónustunnar og alþjóðlega þróun. Í ljósi þess að viðfangsefni stefnumarkandi landsáætlunar lýtur fyrst og fremst að leiðum til uppbyggingar innviða til verndar náttúru og minjum má líta svo á að helsti drifkraftar sem líta beri til séu *Dreifing ferðamanna* og *Aðgengi staða*. Drifkraftur á borð við *Væntingar og upplýsingar ferðamannsins* hefur veruleg áhrif á dreifingu ferðamanna. Hægt er að hafa áhrif á þetta fyrir og við komu ferðamanna til landsins (sjá t.d. ýmis kynningarverkefni Íslandsstofu og samstarfsaðila), en ekki síður með *Stýringu umferðar fólks og bifreiða á fjölsóttum stöðum*. Ljóst er að mikilvægt er að væntingar og upplýsingar séu í takt við raunveruleikann, ekki síst varðandi öryggismál og óæskilega hegðun á viðkvæmum eða varasömum svæðum. Hins vegar var það metið svo að mjög erfitt væri að hafa áhrif á þessa þætti með viðfangsefni stefnumarkandi landsáætlunar. Stýring umferðar og fólks er afar mikilvægur þáttur inni á fjölsóttum ferðamannastöðum og þar leika góð hönnun skilta og bílastæða stórt hlutverk. Áætlunin setur ekki nákvæm skilyrði um hönnun og skipulag innviða, heldur er litið svo á að umsjónaraðili svæðis sé best til þess fallinn að tryggja að stýring sé sem áhrifaríkust. Því var það metið svo að stýring inni á stærstu stöðunum væri of staðbundin áhersla og lægi því utan kjarnaviðfangsefnis stefnumarkandi landsáætlunar. Því eru drifkraftar skilgreindir þröngt og lúta fyrst og fremst að fyrirkomulagi og áherslum innviðauppbyggingar, einkum varðandi *dreifingu innviðauppbyggingar* og *yfirbragð hennar*.

Tafla 2: Drifkraftar innviðauppbyggingar

Yfirbragð innviðauppbyggingar	Látlaust yfirbragð innviðauppbyggingar	Innviðauppbygging með áherslu á varfærni og látlaus mannvirki.
	Nútímalegt yfirbragð innviðauppbyggingar	Innviðauppbyggingar með áherslu á áræðni og nútímaleg mannvirki.
Dreifing innviðauppbyggingar	Lítill dreifing innviðauppbyggingar	Fáir skilgreindir áfangastaðir í hverjum landshluta. Áhersla á að laða ferðamenn að fyrir fram skilgreindum stöðum um allt land sem geta eftir atvikum tekið við miklum fjölda gesta.
	Mikil dreifing innviðauppbyggingar	Margir skilgreindir áfangastaðir í hverjum landshluta. Áhersla á að gestir dreifist jafnt á sem flesta staði um allt land m.a. með það að markmiði léttu álagi á þeim vinsælustu á hverju svæði.

Ein leið til að meta umhverfisáhrif er að stilla upp mismunandi sviðsmyndum og bera saman áhrif þeirra á umhverfið. Tiltekin sviðsmynd lýsir hugsanlegum *framtiðaraðstæðum* samfélags og eru sviðsmyndir gjarnan á tilteknu rófi, t.d. allt frá óbreyttu ástand upp í veruleg frávík frá því. Mikilvægt er að sviðsmyndir séu raunhæfar og gjarnan eru lagðir til vísar til að fylgjast með því hvort tiltekin sviðsmynd hafi raungerst. Stjórnstöð ferðamála lét nýverið gera sviðsmyndagreiningu fyrir íslenska ferðaþjónustu árið 2030, sem er rétt eftir lok gildistíma stefnumarkandi landsáætlunar, og birtust niðurstöður í skýrslunni *Framtíðarsýn ferðaþjónustunnar á Íslandi 2030*. Þar voru helstu drifkraftar skilgreindir sem:

1. Ísland í samkeppni þjóðanna og

2. Þolmörk lands og þjóðar.

Út frá ásum þessara tveggja drifkrafta voru dregnar upp fjórar sviðsmyndir, sem voru valdar út frá viðfangsefnum sjálfbærrar ferðaþjónustu, (sjá <https://www.stjornarradid.is/media/atvinnuvegaraduneyti-media/media/acrobat/skyrsla-svidsmyndir-og-ahaettugreining.pdf>).

Í þessu umhverfismati verður ekki gerð nánari greining á drifkröftum og sviðsmyndum innviðauppbyggingar, þar sem ljóst er að ekki er hægt að fjalla um landið í heild út frá þessum drifkröftum. Drifkraftagreiningin getur hins vegar nýst til að draga upp mynd af framtíðarþróun innan afmarkaðra svæða. Í samræmi við þetta verður ekki heldur fjallað um valkosti í þessu umhverfismati, heldur er frekari útfærslum eða valkostaumfjöllun einstakra framkvæmda vísað til síðari stiga s.s. skipulags- og hönnunarstigs.

3 Mat á áhrifum markmiða stefnumarkandi landsáætlunar á umhverfisþætti

Eitt viðfangsefna stefnumarkandi landsáætlunar er að greina mismunandi leiðir að markmiðum áætlunarinnar. Til að meta áhrif mismunandi leiða á skilgreinda umhverfisþætti (sjá töflu A í viðauka 2) er notast við skilgreind umhverfisviðmið (sjá töflu B í viðauka 3). Í mati af þessu tagi er gjarnan notast við venslatöflur (e. matrixes) til að gefa yfirlit yfir umhverfisáhrif (jákvæð, hlutlaus, neikvæð, óviss) og umfang þeirra (líkur, tíðni, varanleiki, samlegðaráhrif). Til að auka læsileika eru áhrifin þá gjarnan sýnd með litum, (rautt, gult, grænt og blátt) auk tákna, sjá töflu hér að neðan.

Tafla 3. Dæmi um birtingarform áhrifa í venslatöflum.

		Tákn	Einföld skýring	Ítarleg skýring
Áhrif		+	Jákvæð áhrif	Mælt með viðkomandi áformum.
		0	Engin eða óveruleg áhrif / Á ekki við	Áform munu hafa óveruleg áhrif.
		-	Neikvæð áhrif	Gera þarf breytingar á áformum þar sem þau fela ekki í sér úrlausn mála. Athuga hvort hætta beri við áform.
		? / Ú	Óvissa	Óvissa getur m.a. stafað af því að umhverfisáhrif séu háð útfærslu í hverju tilviki.
Umfang áhrifa	Líkur	!!	Mjög líkleg	Miklar líkur á áhrifum.
		!	Líkleg	Nokkrar líkur áhrifum.
	Tíðni/varanleiki	>>	Tíð/Langtíma	Áhrif verða tíð og/eða til langs tíma.
		>	Fátíð/Skammtíma	Áhrif verða fátíð og/eða til skamms tíma.

3.1 Leiðarljós og markmið stefnumarkandi landsáætlunar

Eins og fram hefur komið byggir stefnumarkandi landsáætlunar m.a. á eftirfarandi leiðarljósum, sbr. lög 20/2016:

- Komið sé í veg fyrir náttúruspjöll og þau lagfærð
- Náttúra og menningarsögulegar minjar séu verndaðar
- Álagi sé dreift og dregið úr raski af völdum ferðamanna
- Uppbygging falli vel að heildarsvipmóti lands
- Horft sé til heildarlausna í uppbyggingu innviða
- Öryggi ferðamanna sé tryggt

Markmið stefnumarkandi landsáætlunar skiptast í fimm flokka og fylgir hverjum flokki listi af áhersluatriðum sem aðstandendur áætlunarinnar munu vinna að því að raungerist:

Markmið um stýringu og sjálfbæra þróun

Skilgreindir verði ákveðnir staðir innan allra landshluta 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 fyrir

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.

Vinna þarf flokkun auðlinda lands eftir stefnu um tegund ferðamennsku með hliðsjón af stjórnækjum eins og afþreyingarrófinu (*e. recreational opportunity spectrum, ROS*). Með því er stefna mótuð um fyrirkomulag uppbyggingar og upplifun ferðamanna.

Á grundvelli stefnumótunar á ferðamannastöðum þarf að leita leiða til að hagnýta niðurstöður rannsókna, sérstaklega á þölmörkum, við ákvarðanatöku um uppbyggingu innviða, aðgangsstýringu og merkingar.

Komið verði upp skilvirkari leiðum til stýringar á aðgangi ferðamanna um viðkvæm svæði í samspili við ákvæði um almannarétt.

Markmið um vernd náttúru og menningarsögulegra minja

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

Skilgreina þarf umsjónaraðila með ferðamannastöðum og útfæra í hverju umsjónarleg ábyrgð felst.

Meta þarf ástand ferðamannastaða og skoða grundvöll fyrir frekari uppbyggingu sem 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.

Það er grundvallaratriði að nýting ferðaþjónustu og útivistar spilli ekki náttúru og menningarsögulegum minjum, og þar með aðdráttarafli Íslands sem áfangastaðar.

Markmið um öryggismál

Öryggi ferðamanna í náttúrunni verð tryggt verði eftir fremsta megni og með markvissum aðgerðum dregið úr eða komið í veg fyrir slys á fólki á ferðamannstöðum. Ekki er þó hægt að koma alfarið í veg fyrir slys né heldur hægt að miða uppbyggingu innviða við áhættuhegðun afmarkaðs hóps.

Við uppbyggingu efnislegra innviða sé ávallt fylgt viðeigandi öryggisstöðlum og viðmiðum. Grundvallarreglan er sú að ferðamenn ferðast 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 þarf að leggja til grundvallar eru einkum tvenns konar. Annars vegar það að varað sé við hættum, leyndum og ljósum, á ferðamannastöðum. Slík upplýsingagiöf getur m.a. falist í merkingum og landvörslu á viðkomandi stöðum. Sé hins vegar nauðsyn talin á að setja upp öryggisinnviði, hvort sem er til að afmarka slíkar hættur eða beina fólki á tryggan áningarstað, skulu þeir uppfylla öryggiskröfur og -staðla til slíkra mannvirkja.

Markmið um 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 gerðaðalskipulags.

Gera þarf átak í deiliskipulagi ferðamannastaða.

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.¹

Nauðsynleg mannvirki á ferðamannastöðum til verndar náttúru og menningarsögulegum minjum skulu 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 bæti upplifun gesta en þess jafnframt gætt að náttúra, minjar og heildarsvipmót lands séu varin eftir fremsta megni. Staðsetning bílastæða og þjónustuhúsa verði ákveðin út frá eðli viðkomandi staðar og þjónustutengdir innviðir séu í nægilegri fjarlægð frá aðdráttarafli staðar þannig að þeir dragi ekki úr gildi hans. Aðkoma og gönguleið að stað er hluti af minnisstæðri upplifun gesta.

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

Markmið um ferðamannaleiðir

Ferðamannaleiðir, sem í samhengi landsáætlunar eru gönguleiðir, hjólaleiðir og reiðleiðir,² tengja gjarnan saman ólíka staði og kalla á sambærilega hugmyndafræði um innviði vegna álags, öryggismála og upplifunar. Brýnt er að til verði fullnægjandi umgjörð til að hægt sé að skilgreina og taka stefnumótandi ákvarðanir um fyrirkomulag, ábyrgð og stjórnun á ferðamannaleiðum til framtíðar.

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

3.2 Sérstaða stefnumarkandi landsáætlunar

Markmið stefnumarkandi landsáætlunar er, eins og fram kemur í lögum nr. 20/2016, „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“. Þetta markmið felur í raun í sér það markmið laga nr. 105/2006 um umhverfismat áætlana „að stuðla að sjálfbærri þróun og draga úr neikvæðum umhverfisáhrifum og jafnframt að stuðla að því að við áætlanagerð sé tekið tillit til umhverfissjónarmiða“, enda miðar stefnumarkandi landsáætlun beinlínis að því að draga úr

¹ Landsskipulagsstefna 2015-2026. Skipulagsstofnun. 2016.

² Vélknúin umferð er ekki viðfangsefni laga um landsáætlun nr. 20/2016.

neikvæðum umhverfisáhrifum, bæði vegna fjölgunar ferðamanna og uppbyggingar innviða. Því verður að ætla að ef stefnumarkandi landsáætlun er unnin eins og mælt er fyrir um í lögum nr. 20/2016 séu markmið laga nr. 105/2006 sjálfkrafa uppfyllt.

Í umhverfismati áætlunar á borð við stefnumarkandi landsáætlun er mikilvægt að velta fyrir sér líklegri þróun sem verða myndi án framfylgdar áætlunarinnar, (sbr. einnig b-lið 6. gr. laga nr. 105/2006). Eins og fram kemur í athugasemdum við frumvarp það sem varð að lögum nr. 20/2016 er brýnt „að ráðast í aðgerðir á helstu ferðamannastöðum til að hindra óafturkræfan skaða á náttúruperlum og menningarminjum sem ferðamenn koma til landsins til að skoða. Uppbygging innviða á þeim svæðum sem eru meðal vinsælustu áningarstaða ferðamanna hefur ekki verið í samræmi við fjölgun ferðamanna og því hafa svæðin látið á sjá vegna aukins átroðnings“. Við þessu var brugðist með setningu laganna og með mótun stefnumarkandi landsáætlunar á grundvelli þeirra. Í samþykkt laganna felst sú skoðun að líkleg þróun án áætlunarinnar myndi verða neikvæð og hafa í för með sér frekari skaða á náttúruperlum og menningarminjum.

Að teknu tilliti til markmiða laga nr. 20/2016 og þar með til markmiða stefnumarkandi landsáætlunar er ljóst að áætlunin á að vera til þess fallin að sporna gegn umhverfisvandamálum. Að sama skapi er vandséð hvernig áætlunin geti leitt til slíkra vandamála, svo fremi sem hún er unnin í samræmi við ákvæði laganna. Áætlunin sjálf er stefnumótandi á landsvísu og tekur ekki til einstakra svæða eða áfangastaða, en á grundvelli hennar verða unnar þriggja ára framkvæmdaáætlanir þar sem skilgreindum verkefnum, þ.m.t. landvörslu og öðrum ófnislegum innviðum, er forgangsraðað og framkvæmd þeirra og ábyrgð nánar útfærð. Í framkvæmdaáætlununum liggur beint við að horfa fyrst til þeirra svæða sem hafa sérstakt náttúruverndargildi, svo sem svæða í A-, B- og C- hluta nýrrar Náttúruminjaskrár sem unnin verður í samræmi við bráðabirgðaákvæði laga nr. 60/2013 um náttúruvernd.

Sú forskrift sem lög nr. 20/2016 fela í sér gerir það að verkum að við gerð stefnumarkandi landsáætlunar verður tekið sérstakt tillit til þeirra umhverfisverndarmarkmiða sem stjórnvöld hafa samþykkt og varða áætlunina, sjá einnig töflu A í viðauka 2.

Eins og ráða má af lögum nr. 20/2016 er gerð stefnumarkandi landsáætlunar stigskipt, þar sem fyrst er unnin stefnumótandi landsáætlun til tólf ára og síðan sértækari framkvæmdaáætlanir til þriggja ára, sbr. einnig umfjöllun hér að framan. Í þessu ljósi og að teknu tilliti til þess að tólf ára áætlunin tekur ekki til einstakra svæða eða áfangastaða á betur við að fjalla um tiltekin umhverfisáhrif á síðari stigum áætlunargerðarinnar, þ.e. við gerð framkvæmdaáætlana, til að forðast endurtekningar sama mats.

Með hliðsjón af framanskráðu og með tilliti til eðlis stefnumarkandi landsáætlunarinnar var horfið frá því að sýna áhrif einstakra markmiða áætlunarinnar á tiltekna umhverfisþætti í venslatöflu, enda eru markmiðin í raun byggð á þessum sömu umhverfisþáttum.

3.3 Samanburður áhersluþátta markmiða og umhverfiþátta

Eftirfarandi tafla felur í sér „glöppugreiningu“ þar sem leitast er við að greina hvort umhverfiþættir endurspeglast í markmiðum stefnumarkandi landsáætlunar. Tilteknir eru sérstaklega þeir umhverfiþættir sem endurspeglast ekki í markmiðum og áhersluþáttum þeirra að því marki sem þeir liggja fyrir á þessu stigi áætlunargerðarinnar. Hér er með öðrum orðum leitast við að greina hvort inn í áætlunina vanti markmið og/eða áherslur fyrir tiltekna umhverfiþætti. Þessi greining gerir það mögulegt að laga áætlunargerðina jafnóðum að niðurstöðum umhverfismatsins.

Í töflunni er markmiðum stefnumarkandi landsáætlunar skipt í fjóra flokka/blokkir m.t.t. þeirra umhverfiþátta sem líklegt er að verði fyrir áhrifum af framkvæmd áætlunarinnar.

Tafla 4: Glöppugreining á endurspeglun umhverfiþátta í langtímasýn stefnumarkandi landsáætlunar og í áhersluþáttum.

Umhverfiþáttur	Langtímasýn stýringar og sjálfbærrar þróunar	Áhersluþættir	Samanburður
<p>STÝRING OG SJÁLFBÆR ÞRÓUN</p> <p>Undirþættir</p> <ul style="list-style-type: none"> - Samspil almannaréttar og umsjónar/eignarhalds á landi - Stýring og dreifing álags 	<p>Stefnt skal að því að framkvæmdir á viðkvæmum svæðum með aðdráttarafli séu afturkræfar í anda sjálfbærrar þróunar, þ.e. að verði innviðir fjarlægðir beri staðurinn ekki varanleg merki þeirra að tilteknum tíma liðnum.</p> <p>Stefnt skal að því að fyrirbyggja álag með uppbyggingu innviða í stað þess að brugðist sé aðallega við því álagi sem orðið er. Í því felst 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.</p> <p>Stefnt skal að því að til verði vel skipulagt net ákveðinna ferðamannastaða með fullnægjandi innviðum.</p> <p>Til verði aðgengilegur gagnagrunnur um staði, svæði og leiðir og ferðatengda innviði til verndar náttúru og menningarsögulegum minjum, þar sem hægt er að miðla upplýsingum um viðkomandi staði, markmið 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.</p>	<p><i>Lög og reglur um stýringu</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Endurskoðun náttúruverndarlaga og sérlaga um þjóðgarða - Reglur um landtöku skipa utan hafna - Reglur um umgengni við villidýralíf - Minnkað álag á viðkvæmt yfirborð svæða <p><i>Flokkun lands og staða</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Skilgreining ferðamannastaða og samræming nýtingar auðlinda lands til náttúruverndar og útivistar <p><i>Þolmörk ferðamennsku</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Hagnýting niðurstaðna rannsókna vegna innviðauppbyggingar <p><i>Miðlun og merkingar</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Árangursrík miðlun og merkingar byggð á vísindalegri þekkingu - Aðvaranir séu skýrar og ná til gesta af ólíkum uppruna - Ábyrg ferðahegðun í kynningarefni - Stafræn miðlun upplýsinga og umgengnisreglna um ferðamannastaði 	<p>Umhverfiþættir endurspeglast í öllum aðalatriðum í markmiðum og áherslum stefnumarkandi landsáætlunar. Almennaréttur er ekki undirstrikaður sérstaklega í áætluninni en lagaákvæði um hann eru tiltölulega skýr.</p>

Umhverfisþáttur	Langtímasýn verndar náttúru og menningarsögulegra minja	Áhersluþættir	Samanburður
<p><i>VERND NÁTTÚRU OG MENNINGARSÖGULEGRA MINJA</i></p> <p>Undirþættir</p> <ul style="list-style-type: none"> - Náttúruminjar (þ.e. friðlýst land) - Náttúrulegt landslag, þ.m.t. víðerni - Menningarminjar <ul style="list-style-type: none"> - Fornminjar - Friðuð hús - Þjóðleiðir - Menningarlandslag - Jarðvegur - Jarðmyndanir - Jarðhitasvæði - Gróður - Villidýralíf 	<p>Stefnt að jafnvægi í samspili verndunar náttúru og menningarsögulegra minja, sem og nýtingar ferðaþjónustu og ferðafólks á þessum sömu gæðum.</p> <p>Í lok gildistíma landsáætlunar verði engir náttúru eða menningarminjastaðir skilgreindir í yfirvofandi hættu á að tapa verndargildi sínu vegna álags af völdum ferðamennsku, sbr. rauðan lista Umhverfisstofnunar eða sambærilega samantekt á ástandi ferðamannastaða.</p> <p>Að fyrir liggja stjórnunar- og verndaráætlanir fyrir þjóðgarða og önnur friðlýstra svæða sem eru undir álagi ferðamanna. Þar verði tiltekin stefnumörkun, og á grunni hennar forgangsröðun aðgerða sem miða að því að viðhalda verndargildi með hliðsjón af auknu álagi af völdum ferðamennsku og útivistar.</p>	<p><i>Stjórnun og vernd náttúru og menningarsögulegra minja</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Áætlanir unnar fyrir öll friðlýst náttúruverndarsvæði sem búa við mikið álag af völdum ferðamennsku og þær nýttar við ákvarðanatöku um innviði - Áætlanir unnar fyrir minjastaði sem búa við mikið álag af völdum ferðamennsku og þær nýttar við ákvarðanatöku um innviði - Áætlanir unnar fyrir aðra staði á landsáætlun og þær nýttar við ákvarðanatöku um innviði <p><i>Umsjón, ábyrgð og eignarhald</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Skilgreining umsjónaraðila ferðamannastaða og hvað felist í umsjónarlegri ábyrgð á stað - Unnið að lausn að ágreiningi um eignarhald eða umsjón - Virk stefna stjórnvalda um uppkaup ríkis á landi <p><i>Mat á álagi, ástandi og innviðapörf</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Skipuleg söfnun staðbundinna gagna um álag - Reglulega uppfærður listi yfir ástand friðlýstra svæða, þ.m.t. þjóðgarða - Reglulega birtar niðurstöður ástandsmats ferðamannastaða - Greining á viðeigandi innviðum, samspili þeirra, og ávallt kannað hvort landvarsla geti dregið úr uppbyggingarþörf 	<p>Umhverfisþættir endurspeglast í öllum aðalatriðum í markmiðum og áherslum stefnumarkandi landsáætlunar. Áherslur áætlunarinnar taka ekki til allra undirþátta umhverfisþáttanna, endar er þar um að ræða sértækari skilgreiningar en þörf er fyrir í stefnumarkandi landsáætlun. Sem dæmi má nefna að í greiningu á ástandi staða (sjá áhersluþætti) felst m.a. greining á tilteknum menningarminjum á staðnum, jarðmyndunum, gróðri, villidýralífi o.s.frv. Markmið stefnumarkandi landsáætlunar eru jafnframt skýr hvað þetta varðar, þar sem lögð er megináhersla á að tryggja að nýting ferðaþjónustunnar spilli ekki náttúru- og menningarminjum (hvaða nafni sem þær nefnast).</p>

Umhverfisþáttur	Langtímasýn öryggismála	Áhersluþættir	Samanburður
<p>ÖRYGGISMÁL</p> <p>Undirþættir</p> <ul style="list-style-type: none"> - Hættur í náttúru lands sem ferðamenn vara sig ekki á - Hættur vegna ófullnægjandi skipulags/stýringar - Slysahætta af ófullnægjandi innviðum 	<p>Að öryggisáætlanir verði orðnar til fyrir alla staði á landsáætlun.</p> <p>Stefnt að því að slysum, sem innviðauppbýgging getur komið í veg fyrir, fækki.</p> <p>Skilgreint verði þjónustustig staða sem einnig taki til öryggistengdra þátta, s.s., hálkvarna, handriða, girðinga og þess háttar.</p>	<p><i>Reglur um öryggismál</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Skoðun, hugsanleg endurskoðun eða upptaka sérstakra reglna um öryggismál á ferðamannastöðum <p><i>Umsjón og ábyrgð</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Skilgreining umsjónaraðila ferðamannastaða í samhengi öryggismála - Skilgreining á umfangi umsjónar í samhengi öryggismála - Umsjónaraðilar skilgreini og geri ráðstafanir vegna staðbundinna hættu - Skilgreining þjónustustigs innviða gagnvart staðbundnum öryggisáskorunum og hlutverk umsjónaraðila gagnvart viðhaldi þess <p><i>Mat á öryggi ferðamanna</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Umsjónaraðilar staða geri öryggisáætlanir <p><i>Öryggi innviða</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Framfylgd staðla og reglna um hönnun og byggingu mannvirkja - Aðgreining umferðar fólks og vélknúinna farartækja á bílastæðum - Viðmið um fjarlægð bílastæða frá náttúrufyrirbæri m.t.t. öryggissjónarmiða <p><i>Samhæfing</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Unnið úr fyrirbyggjandi tillögum um öryggismál á ferðamannastöðum 	<p>Umhverfisþættir endurspeglast með afgerandi hætti í markmiðum og áherslum stefnumarkandi landsáætlunar.</p>

Umhverfisþáttur	Langtímasýn skipulags og hönnunar	Áhersluþættir	Samanburður
<p><i>SKIPULAG OG HÖNNUN</i></p> <p>Undirþættir</p> <ul style="list-style-type: none"> - Hönnun í sátt við umhverfi - Aðgengi 	<p>Sveitarfélög hafi sett fram stefnu um ferðamannastaði og ferðaþjónustu í sínum aðalskipulagsáætlunum.</p> <p>Lokið verði við gerð deiliskipulags á þeim svæðum sem eru undir mestu álagi af ferðaþjónustu og annarra svæða þar sem þörf er á deiliskipulagi.</p> <p>Sveitarfélög hafi til hliðsjónar áfangastaðaáætlanir fyrir viðkomandi landshluta.</p> <p>Til verði fagþekking á sviði innviðauppbyggingar af háum gæðum við byggingu innviða, hönnun og yfirbragð, efnisval og notagildi. Slík fagþekking nái einnig til algildrar hönnunar og aðgengis fyrir alla á ferðamannastöðum í náttúrunni.</p>	<p><i>Skipulagsgerð sveitarfélaga</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Afþreyingarróf eða önnur leiðbeinandi stjórnæki til hliðsjónar við gerð aðalskipulags sveitarfélaga - Ferðamannastaðir verði umfjöllunarefni í aðalskipulagi sveitarfélaga - Átak í lúkningu deiliskipulags á ferðamannastöðum sem eru undir mestu álagi <p><i>Hönnun, yfirbragð og staðsetning efnislegra innviða</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Hönnun taki mið af Menningarstefnu í mannvirkjagerð - Leiðbeiningar og viðmið um aðgengi fyrir alla á fjölsóttum ferðamannastöðum - Staðsetning innviða vegna veittrar þjónustu ákveðin út frá eðli staðar <p><i>Val á efni</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Innviðir endingargóðir, viðhaldlitlir og afturkræfir þegar það er mögulegt. Skammtímalausnir aðeins við sérstakar aðstæður. - Efnisval hæfi næsta umhverfi og leitast við að nýta efnivið úr nærumhverfi <p><i>Fagþekking</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Efling og miðlun fagþekkingar, einkum þegar náttúran sjálf er efniviður <p><i>Samhæfing</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Leiða leitað til samræmingar áfangastaðaáætlana, aðalskipulags og landsáætlunar - Innleiðing þess hluta menningarstefnu í mannvirkjagerð sem lýtur að mannvirkjum á ferðamannastöðum í náttúrunni - Uppfærsla fyrirbyggjandi hönnunarleiðbeininga m.t.t. viðfangsefna landsáætlunar - Sköpun vettvangs til miðlunar, s.s. milli umsjónaraðila, á þekkingu og reynslu á milli svæða varðandi hagræði og heildarsviptomót 	<p>Umhverfisþættir endurspeglast með afgerandi hætti í markmiðum og áherslum stefnumarkandi landsáætlunar.</p>

Umhverfispáttur	Langtímasýn ferðamannaleiða	Áhersluþættir	Samanburður
<p><i>FERÐAMANNALEIÐIR</i></p> <p>Undirþættir</p> <ul style="list-style-type: none"> - Aðgengi almennings að löngum, skipulögðum gönguleiðum þar sem viðhaldi innviða og öryggismálum er vel sinnt. - Útivist og heilsa - Gróðurvernd 	<p>Skilgreindar verði helstu ferðamannaleiðir fyrir gangandi umferð í öllum landshlutum.</p> <p>Stefnt skal að því að til verði vel skipulagt net ákveðinna ferðamannaleiða með skilgreindri umsjónarlegri ábyrgð og fullnægjandi innviðum.</p> <p>Skilgreindar verði helstu reið- og hjólaleiðir á svæðum sem eru friðlýst á grundvelli náttúruverndarlaga og sérlaga.</p>	<p><i>Stefnumótum um gönguleiðir og umgjörð þeirra</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Tilraunaverkefni sem fjalli um stefnumótun og umgjörð Laugavegarins. Umbætur á löggjöf um ferðamannaleiðir á grunni slíks tilraunaverkefnis. - Skilgreining helstu ferðamannaleiða fyrir gangandi umferð á grunni tilraunaverkefnis <p><i>Umsjón</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Skilgreining umsjónaraðila ferðamannaleiða fyrir gangandi umferð og hvað felist í umsjónarlegri ábyrgð með ferðamannaleið. 	<p>Umhverfispættir endurspeglast með afgerandi hætti í markmiðum og áherslum stefnumarkandi landsáætlunar.</p>

3.4 Tengsl markmiða og umhverfisviðmiða

Í eftirfarandi töflu yfir markmið, matsspurningar og viðmið er lögð mest áhersla á þætti sem ekki hafa áður hlotið umfjöllun í þessu samhengi. Líta má á töfluna sem gátlista við gerð stefnumótandi stefnumarkandi landsáætlunar.

1. Markmiðum áætlunarinnar er skipt í fimm flokka / blokkir.
2. Matsspurningar lúta að þeim áhrifum sem markmið áætlunarinnar hafa á umhverfisþætti.
3. Umhverfisviðmið eru umhverfisverndarmarkmið sem stjórnvöld hafa samþykkt og varða áætlunina.

Tafla 5: Markmið, matsspurningar og viðmið

Markmið 1 (sjá kafla 3.1)	Matsspurningar (dregnar af undirþáttum, sjá viðauka 2)	Umhverfisviðmið (heimild, sjá viðauka 3)
Markmið um stýringu og sjálfbæra þróun	<p>-Falla markmið landsáætlunar að lagalegum heimildum til lokana á stöðum undir miklu álagi vegna aukins straums ferðamanna?</p> <p>-Falla markmið landsáætlunar að rétti almennings um frjálsa för um landið og þeim skyldum sem almannarétti fylgir sbr. náttúruverndarlög?</p> <p>-Falla markmið landsáætlunar að markmiðum um ferðamálayfirvalda um sjálfbæran vöxt ferðaþjónustu?</p> <p>-Falla markmið landsáætlunar að mismunandi formi eignarhalds (ríki, sveitarfélög, einkaaðilar) og þar með ábyrgðar/umsjónar lands á fjölsóttum ferðamannastöðum?</p> <p>-Falla markmið landsáætlunar að reglum um leyfisveitingar fyrir ferðaþjónustuaðila á þeim stöðum þar sem slíkt þarf?</p>	<p>Aðgát skal höfð gagnvart náttúru og minjum við uppbyggingu nýrra áningarstaða. – nýtt viðmið.</p> <p>-Umferð um viðkvæm svæði með mikið aðdráttarafli beint á áningarstað í stað þess að gengið sé á viðkvæmu yfirborði svæðisins. – nýtt viðmið.</p>
Markmið 2 (sjá kafla 3.1)	<p>-Stuðla markmið landsáætlunar að vernd menningarminja á fjölsóttum ferðamannastöðum og samhengis þeirra innan viðkomandi minjaheilda?</p> <p>-Falla markmið landsáætlunar að alþjóðlegum skuldbindingum Íslands gagnvart minjasvæðum á heimsminjaskrá UNESCO?</p> <p>-Falla markmið landsáætlunar að alþjóðlegum skuldbindingum Íslands gagnvart náttúrusvæðum á heimsminjaskrá UNESCO?</p> <p>-Hafa markmið landsáætlunar áhrif á vernd staða/svæða á Náttúruverndaráætlun?</p> <p>-Hafa markmið landsáætlunar áhrif á vernd staða/svæða á Náttúruminjaskrá sem ekki njóta friðlýsingar?</p> <p>-Stuðla markmið landsáætlunar að vernd jarðvegs á ferðamannastöðum?</p> <p>-Stuðla markmið landsáætlunar að vernd jarðmyndana á ferðamannastöðum?</p> <p>-Stuðla markmið landsáætlunar að vernd fjölsóttra jarðhitasvæða?</p> <p>-Stuðla markmið landsáætlunar að vernd gróðurs á ferðamannastöðum?</p> <p>-Stuðla markmið landsáætlunar að vernd villidýralífs á ferðamannastöðum?</p> <p>-Falla markmið landsáætlunar að stefnu skipulagsyfirvalda um landnotkun á miðhálendi?</p> <p>-Falla markmið landsáætlunar að áherslu Landsskipulagsstefnu á vernd víðerna?</p>	<p>-Náttúra og minjar séu verndaðar og þeim verði ekki raskað</p> <p>-Komið sé í veg fyrir náttúruspjöll og þau lagfærð</p> <p>-Sérstök aðgát á stöðum sem tengjast þjóðararfleifð</p> <p>-Framkvæmdir séu afturkræfar. - nýtt viðmið.</p>

Markmið 3 (sjá kafla 3.1)	Matsspurningar (dregnar af undirþáttum, sjá viðauka 2)	Umhverfisviðmið (heimild, sjá viðauka 3)
Markmið um öryggismál	<ul style="list-style-type: none"> - Falla markmið landsáætlunar að markmiðum ferðamálayfirvalda í öryggismálum á fjölsóttum ferðamannastöðum? - Stuðla markmið landsáætlunar að fækkun slysa og óhappa á fólki vegna innviða á fjölsóttum ferðamannastöðum sem ekki valda hlutverki sínu, t.a.m. vegna hálkumyndunar; of margra gesta á viðkomandi stað miðað við núverandi innviði; eða ónógra eða villandi merkinga? - Stuðla markmið landsáætlunar að fækkun slysa og óhappa vegna náttúrulegra aðstæðna á fjölsóttum ferðamannastöðum sem ferðamenn vara sig ekki á, t.a.m. við bjargbrúnir; brimmiklar fjörur; vatnsmiklar ár á gönguleiðum; fossa og gljúfur. 	<ul style="list-style-type: none"> - Öryggi ferðamanna sé í fyrirrúmi á þeim stöðum í náttúrunni sem þeir heimsækja. - Að öllum reglugerðum um öryggisatriði varðandi hönnun og byggingu mannvirkja í náttúrunni sé fylgt
Markmið 4 (sjá kafla 3.1)	Matsspurningar (dregnar af undirþáttum, sjá viðauka 2)	Umhverfisviðmið (heimild, sjá viðauka 3)
Markmið um skipulag og hönnun	<ul style="list-style-type: none"> - Falla markmið landsáætlunar um skipulag og hönnun að þeirri stefnumörkun sem sett er fram í gildandi landsskipulagsstefnu? - Stuðla markmið landsáætlunar um skipulag og hönnun að því að tryggja eftir föngum varðveislu menningarminja í eigin umhverfi? - Stuðla markmið landsáætlunar að því að sjálfbær þróun sé höfð að leiðarljósi við hönnun og gerð mannvirkja? - Miða markmið landsáætlunar að því að tryggja aðgengi fyrir alla? 	<ul style="list-style-type: none"> - Uppbygging falli vel að heildarsvipmóti lands. - Horft sé til heildarlausna í uppbyggingu innviða. - Sjálfbær þróun sé höfð að leiðarljósi við hönnun og gerð mannvirkja - Tryggt sé aðgengi fyrir alla
Markmið 5 (sjá kafla 3.1)	Matsspurningar (dregnar af undirþáttum, sjá viðauka 2)	Umhverfisviðmið (heimild, sjá viðauka 3)
Markmið um ferðamannaleiðir	<ul style="list-style-type: none"> - Falla markmið landsáætlunar að markmiðum ferðamálayfirvalda í öryggismálum? - Falla markmið landsáætlunar að markmiðum laga um landlækni og lýðheilsu? - Stuðla markmið landsáætlunar að vernd gróðurs á ferðamannastöðum? 	<ul style="list-style-type: none"> - Öryggi ferðamanna sé í fyrirrúmi á þeim stöðum í náttúrunni sem þeir heimsækja. - Stuðlað sé að heilbrigði landsmanna, m.a. með því að efla lýðheilsustarf sem felur í sér að viðhalda og bæta heilbrigði, líðan og aðstæður. - Komið sé í veg fyrir náttúruspjöll og þau lagfærð

3.5 Niðurstöður mats

3.5.1 Meginniðurstaða

Eins og fram kemur í kafla 3.2 verður að ætla að ef stefnumarkandi landsáætlun er unnin eins og mælt er fyrir um í lögum nr. 20/2016 séu markmið laga nr. 105/2006 sjálfkrafa uppfyllt. Þetta er meginniðurstaða umhverfismatsins, sjá nánari lýsingu í kafla 3.1, sbr. einnig töflur í köflum 3.3 og 3.4.

3.5.2 Breytingar á upphaflegri áætlun sem niðurstaða matsins leiddi til

Umhverfismatið var unnið samhliða vinnunni við stefnumarkandi landsáætlun. Stefna og markmið áætlunarinnar fela í raun í sér markmið laga nr. 105/2006 um umhverfismat áætlana. Þess var því ekki að vænta að umhverfismatið gæti leitt til neinnar meiri háttar endurskoðunar á stefnu eða markmiðum, þrátt fyrir að nýttast vel við að varpa ljósi á umhverfisþætti sem stefnan tekur ekki skýra afstöðu til. Þannig leiddi matið í ljós að lítið var fjallað um samspil almennaréttar og innviðauppyggingar í áætluninni. Þá höfðu frumniðurstöður matsins þau áhrif að vægi stýringar og sjálfbærar þróunar jókst. Þetta leiddi til þess að stýring og sjálfbær þróun varð sérstök markmiðablokk í áætluninni og var skipað fremst í markmiðaröðinni, á undan markmiði um vernd náttúru og menningarsögulegra minja. Í áætlunargerðinni var tekið tillit til umhverfisviðmiða og annarra umhverfissjónarmiða eins og gert er ráð fyrir í lögum nr. 20/2016 en stuðst var við töflu í kafla 3.4 sem gátlista við áætlunargerðina til að tryggja sem best samræmi við umhverfisviðmið.

3.5.3 Mótvægisáðgerðir

Eðlis síns vegna felur stefnumarkandi landsáætlun ekki í sér áform um mótvægisáðgerðir til að koma í veg fyrir, draga úr eða vega upp á móti verulegum neikvæðum umhverfisáhrifum af framkvæmd áætlunarinnar, (sbr. skýringar í kafla 3.2).

3.6 Eftirfylgni umhverfisáhrifa

Þar sem grunnupplýsinga um ástand umhverfis er ekki aflað þessu stigi áætlunargerðarinnar og þar sem matið snýr ekki að einstökum framkvæmdum verður ekki um formlega vöktun að ræða. Þó er lögð áhersla á að vakta hvort innviðauppygging hafi neikvæð áhrif á verndargildi staða eða stöðu þeirra á Heimsminjaskrá. Ástandsskýrslur friðlýstra svæða í umsjón Umhverfisstofnunar fela einnig í sér tiltekna eftirfylgni, en stofnunin gefur út slíka samantekt ár hvert. Svipað gildir um nýtt verkefni sem snýr að mati á ástandi áfangastaða ferðamanna og er hýst hjá Umhverfisstofnun. Það verkefni gæti gefið af sér samanburðarhæf gögn milli ára. Loks má líta til framkvæmdar verkefnis á vegum Háskóla Íslands sem lýtur að þróun sjálfbærnivísa fyrir ferðamennsku, en niðurstöður vöktunar á völdum sjálfbærnivísu gætu gefið vísbendingu um umhverfisáhrif innviðauppyggingar og aukinnar landvörslu. Að öðru leyti er vísað til vöktunar á árangri mælanlegra þátta í samræmi við þau ákvæði laga nr. 123/2015 um opinber fjármál sem lúta að eftirliti.

4 Heimildir

1. Aðalskipulag sveitarfélaga
2. Alþjóðasamþykkt um fuglavernd
3. Anna Dóra Sæþórsdóttir (2012). Ferðamennska á miðhálandi Íslands: Staða og spá um framtíðarhorfur.
4. Áætlun um vernd miðhálandisins
5. Byggingarreglugerð nr. 112/2012
6. Ferðamálaáætlun 2011-2022
7. Fornleifaskráning
8. Gögn frá Stjórnstöð ferðamála
9. Heimsminjasamningur UNESCO
10. Kortagögn LMÍ og annarra
11. Landsskipulagsstefna 2015-2026
12. Lög um mannvirki nr. 160/2010
13. Lög um menningarminjar nr. 80/2012
14. Lög um Vatnajökulsþjóðgarð
15. Lög um Þjóðgarðinn á Þingvöllum
16. Lög nr. 140/2011 um Þjóðminjasafn Íslands
17. Löggjöf um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum
18. Menningarstefna í mannvirkjagerð, 2011
19. Náttúruminjaskrá
20. Náttúruverndaráætlun 2009-2013 [enn í gildi 2017]
21. Náttúruverndarlög nr. 60/2013 auk bráðabirgðaákvæða
22. Óútgefin samantekt um öryggi ferðamanna, IRR 2015
23. Ramsarsamningur um votlendi
24. Reglugerðir um leyfisveitingar í þjóðgörðum
25. Samgönguáætlun
26. Samningur um líffræðilega fjölbreytni
27. Skipulagsstofnun, 2014. Landsskipulagsstefna 2015-2026. Greining valkosta og umhverfisáhrifa
28. Stefna Ferðamálastofu 2017-2020
29. Stefna Umhverfisstofnunar 2013-2017
30. Stefnumörkun Þingvallabjóðgarðs 2004-2024
31. Stjórnunar- og verndaráætlun um Vatnajökulsþjóðgarð, 2013
32. Svæði í hættu – Umhverfisstofnun
33. Tölulegar upplýsingar frá Ferðamálastofu
34. Vegvísir í ferðapjónustu 2015
35. Zegras, C., J. Sussman, and C. Conklin, Scenario planning for strategic regional transportation planning. *Journal of urban planning and development*, 2004. 130(1): p. 2-13.
36. Öryggi á ferðamannastöðum - Stefna til 2015 Drög

5 Viðaukar

5.1 Viðauki I - Tengsl stefnumarkandi landsáætlunar við aðrar áætlanir

Lögð var áhersla á að greina tengsl stefnumarkandi landsáætlunar við aðra stefnumótun og áætlanir yfirvalda, lög og reglugerðir og alþjóðlega samninga. Stefnumið viðkomandi áætlana sem tengjast viðfangsefni stefnumarkandi landsáætlunar voru tekin til skoðunar.

5.1.1 Landsskipulagsstefna 2015-2026

Sérstaklega var litið til þeirra atriða í landsskipulagsstefnu sem snúast um innviðauppbýggingu vegna aukinnar ferðapjónustu á hálendi, þar sem meginatriðin eru að á miðhálandinu verði staðinn vörður um náttúru og landslag vegna náttúruverndargildis og mikilvægis fyrir útivist, svo og að uppbygging innviða taki mið af sérstöðu miðhálandisins.

Landsskipulagsstefna 2015-2026		
Landsskipulagsstefna gefur leiðsögn um skipulagsgerð sveitarfélaga.		
Stefnumið Landsskipulagsstefnu 2015-2026	(+ / 0 / - / ?)	Áherslur í stefnumarkandi landsáætlun
<p>1.1 Víðerni og náttúrugæði: Á svæðum sem flokkast sem víðerni verði svigrúm fyrir takmarkaða mannvirkjagerð, svo sem gönguskála, vegslóða og göngu- og reiðleiðir. Umfangsmeiri mannvirkjagerð verði beint að stöðum sem rýra ekki víðerni hálandisins, t.d. utan skilgreindra víðerna eða a.m.k. gæta þess að þau valdi sem minnstu raski og sjónmengun. Tryggja aðgang almennings að miðhálandinu án þess að náttúran skaðist.</p>	+	Stefnumarkandi landsáætlun miðast einkum við takmarkaða mannvirkjagerð á hálendi, s.s. göngustíga.
<p>1.2 Ferðapjónusta í sátt við náttúru og umhverfi: Áhersla á uppbyggingu á jaðarsvæðum og við aðalvegi hálandisins. Þjónustustaðir skilgreindir sem:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Jaðarmiðstöðvar á tilteknum stöðum við meginleiðir inn á hálendið og í jaðri þess, - hálandismiðstöðvar á tilteknum stöðum við meginleiðir um hálendið, - skálasvæði á tilteknum stöðum í góðu vegasambandi og - fjallasel sem eru í takmörkuðu vegasambandi og miðar af hæfilegum dagleiðum göngufólks. <p>Ferðafólki um miðhálandi standi til boða viðeigandi mannvirki og þjónusta og að það dreifist þannig að álag á náttúru sé í samræmi við þol hennar. Við alla mannvirkjahönnun og framkvæmdir á hálendinu verði jafnframt lögð áhersla á að virðing sé borin fyrir náttúrulegu landslagi og viðhöfð sérstök aðgæsla sem tryggi að mannvirki falli sem best að umhverfi og rýri sem minnst hlut náttúrunnar í heildarmyndinni. Í greinargerð er lögð áhersla á að álag á ferðamannastaði verði í samræmi við þol landsins. Vanda þurfi til móttöku ferðamanna og gera ráðstafanir til að draga úr ágangi á viðkvæma náttúru. Uppbygging ferðamannastaða taki mið af þoli svæða gagnvart</p>	+	Stefnumarkandi landsáætlun tekur mið af dreifingu innviða í samræmi við flokkun lands. Flokkun lands innan hálandislínu er í fullu samræmi við flokkun landsskipulagsstefnu (1-4). Uppbygging á vegum stefnumarkandi landsáætlunar er að lang stærstum hluta á láglandi/í dreifbýli en öll uppbygging á hálendi tæki að fullu mið af viðmiðum landsskipulagsstefnu.

<p>uppbyggingu og jafnframt verði gætt að því að óbyggðaupplifun og náttúrugæði skerðist sem minnst vegna mannvirkja.</p> <p>Í endurskoðun landsskipulagsstefnu á eftir atvikum að setja viðmið um fjölda og staðsetningu ferðapjónustustaða á hálendinu, yfirbragð þeirra og búnað.</p>		
<p>1.3 Samgöngur í sátt við náttúru og umhverfi: Ferðamannaleiðir (gönguleiðir, reiðleiðir og reiðhjólaleiðir) verði eftir því sem kostur er aðskildar frá meginvegakerfi miðhálandisins.</p>	+	<p>Stefnumarkandi landsáætlun styður við það stefnumið landsskipulagsstefnu að göngu-, hjóla- og reiðleiðir verði fjarri meginvegakerfi miðhálandis.</p>
<p>2.2 Umhverfis- og menningargæði: Fyrirséð að koma muni til aukinnar uppbyggingar ýmis konar aðstöðu í dreifbýli fyrir ferðamenn. Koma þarf þessum nýju mannvirkjum fyrir þannig að þau geti sem best sinnt sínum notum, um leið og vandað er til staðarvals og hönnunar út frá landslagi, náttúru og byggingarhefðum.</p>	+	<p>Stefnumarkandi landsáætlun tekur mið af því að mannvirki sem þjóna eiga ferðamönnum falli að heildarsvipmóti lands.</p>
<p>2.4 Ferðapjónusta í sátt við náttúru og umhverfi: Skipulag landnotkunar stuðli að eflingu ferðapjónustu í dreifbýli um leið og gætt verði að því að varðveita þau gæði sem eru undirstaða ferðapjónustu. Ferðapjónustuuppbygging skal nýtast jafnt íbúum á svæðinu og ferðamönnum.</p>	+	<p>Miðað er við að litið sé til landsins í heild sem og einstakra hluta landsins við uppbyggingu innviða. Einnig er gengið út frá því að ekki verði innheimt gjöld fyrir aðgengi að stöðum sem byggðir hafa verið upp á vegum stefnumarkandi landsáætlunar, nema um virðisaukandi þjónustu sé að ræða. Því breytir áætlunin ekki aðgengi heimamanna að stöðum sem fjallað er um í henni.</p>

5.1.2 Vegvísir í ferðapjónustu 2015-2020

Til að stuðla að farsælli þróun í ferðapjónustu á Íslandi tóku iðnaðar- og viðskiptaráðherra, sem jafnframt er ráðherra ferðamála, og Samtök ferðapjónustunnar höndum saman um mótun stefnu í ferðapjónustu til fimm ára með áherslu á sjálfbæra þróun. Þessi stefna, sem nefnist *Vegvísir í ferðapjónustu*, var birt opinberlega í október 2015.

Vegvísir í ferðapjónustu 2015-2020 Ný ferðamálastefna		
Áherslupættir Vegvísir í ferðapjónustu 2015-2020	(+ / 0 / - / ?)	Áherslur í stefnumarkandi landsáætlun
<p>Náttúruvernd:</p> <p>-Þjóðgarðar, friðlýst svæði og þjóðlendur séu á einni hendi og markvisst verði unnið að náttúruvernd og uppbyggingu í anda skilgreininga á sjálfbærni áfangastaða. Þá verði samstarf náttúruverndaryfirvalda og ferðapjónustuaðila eflt til að styrkja áherslur um mikilvægi umhverfissjónarmiða.</p> <p>-Framkvæmdasjóður ferðamannastaða verði áfram starfræktur og hlutverk hans endurskoðað þannig að sjóðurinn nýtist við uppbyggingu á aðstöðu í eigu sveitarfélaga og einkaaðila. Einnig verði tryggð fjármögnun til uppbyggingar á áfangastöðum ferðamanna í eigu og umsjón ríkisins.</p>	 + +	<p>Stefnumarkandi landsáætlun er áætlun um vernd náttúru og minja og styður því þennan áherslupátt. Hún er ekki háð fyrirkomulagi umsjónar á landi og getur áætlunin aðlagð sig breytingum á umsjón eigi þær sér stað á gildistíma hennar.</p> <p>Þetta hefur raungerst með lögum um stefnumarkandi landsáætlun og breytingum á lögum um Framkvæmdasjóð ferðamannastaða.</p>

<p>-Áfangastaðir ferðamanna verði skipulagðir í hverjum landshluta innan stefnumótandi stjórnunaráætlana [áfangastaðaáætlana-DMP] og þjónustugjöld innheimt þar sem við á og þar sem virðisaukandi þjónusta er í boði. Gert er ráð fyrir því að þjónustugjöldin renni m.a. til náttúru- og minjaverndar og frekari uppbyggingar áfangastaða.</p> <p>-Fyrirmyndarstaðir í ferðaþjónustu verði skilgreindir og undirbúningur fyrir hönnun og uppbyggingu þeirra verði skv. bestu erlendu fyrirmyndum.</p>		<p>Hér getur orðið jákvæð víxlverkun á milli stefnumarkandi landsáætlunar og áfangastaðaáætlana (DMP) þegar þær verða fullbúnar.</p> <p>Fyrirmyndarstaðir gætu átt sér góða samsvörun í 6. flokki lands í stefnumarkandi landsáætlun.</p>
<p>Dreifing ferðamanna:</p> <p>-Unnar verði stefnumótandi stjórnunaráætlanir [áfangastaðaáætlanir-DMP] þar sem m.a. er tekið á dreifingu ferðamanna og stýringu í hverjum landshluta og svæðisbundin stoðkerfi ferðaþjónustunnar eflid.</p> <p>-Áhersla verði lögð á að kynna Ísland sem ferðaþjónustuland allt árið í öllum landshlutum.</p>		<p>Áfangastaðaáætlanir (DMP) munu gefa góða sýn á áherslur einstakra landshluta varðandi dreifingu áfangastaða innan hvers svæðis.</p> <p>Hér má líta svo á að lögð sé áhersla á stóru myndina, þ.e. dreifingu til allra landshluta utan háannar. Stefnumarkandi landsáætlun miðast við gott aðgengi að flokki 5., 6. og 7. allt árið, en ekki á afskekktu staði í vetraraðstæðum.</p>
<p>Jákvæð upplifun ferðamanna:</p> <p>-Öryggi ferðamanna verði aukið með markvissu forvarnarstarfi, samræmdum merkingum og stýrðu aðgengi ferðamanna í samvinnu lögregluvalda, Landsbjargar og ferðaþjónustunnar.</p> <p>-Upplýsingagjöf til ferðamanna um allt land verði bætt með áherslu á rafrænar lausnir og betri leiðarmerkingar sem eru samræmdar á landsvísu.</p>		<p>Stefnumarkandi landsáætlun styður þennan áhersluþátt, einkum í tilviki öryggismerkinga (skilta) og stýrðu aðgengi (t.d. með handriðum) á stöðum.</p> <p>Stefnumarkandi landsáætlun leggur auk þess áherslu á þátt landvarða við miðlun upplýsinga um öryggismál.</p> <p>Í góðu samræmi við markmið stefnumarkandi landsáætlunar en háð endanlegri útfærslu.</p>

5.1.3 Ferðamálaáætlun 2011-2020

Ferðamálaáætlun var samþykkt sem þingsályktun frá Alþingi í júní 2011 og nær hún m.a. til innviða á ferðamannastöðum. Lögð er áhersla á að lagaumhverfi ferðamála taki mið af Ferðamálaáætlun.

Í þingsályktuninni er bent á að „...[í]slensk náttúra er auðlind ferðaþjónustunnar og mikilvægt er að byggja upp, vernda og viðhalda ferðamannastöðum um allt land. Stjórnvöld og hagsmunaaðilar sameinist um leiðir til að fjármagna slíkar umbætur“. „Uppbygging innviða ferðaþjónustunnar miði að því að vernda náttúru Íslands og ferðamálaáætlun stefni að því að innleiða hugarfar sjálfbærni og ábyrgðar á náttúru og menningu landsins“.

Ferðamálaáætlun 2011-2020		
Helstu áherslur Ferðamálaáætlunar 2011-2020	(+ / 0 / - / ?)	Áherslur í stefnumarkandi landsáætlun
-Að standa að markvissri uppbyggingu áfangastaða ... og stuðla að betri dreifingu ferðamanna um landið	+	Markmið stefnumarkandi landsáætlunar um að álag af ferðamönnum dreifist milli staða er í góðu samræmi við þessa áherslu.
-Íslensk náttúra er auðlind ferðaþjónustunnar. Mikilvægt er að byggja upp, vernda og viðhalda ferðamannastöðum um allt land.	+	Markmið stefnumarkandi landsáætlunar um að álag af ferðamönnum dreifist milli staða er í góðu samræmi við þessa áherslu.
-Uppbygging innviða ferðaþjónustunnar miði að því að vernda náttúru Íslands	+	Markmið stefnumarkandi landsáætlunar um vernd náttúru- og menningarminja er í góðu samræmi við þessa áherslu.
-Farnar verði bestu fánlegar leiðir til að tryggja að gerðar verði samræmdar ítarlegar úttektir á auðlindum og innviðum ferðaþjónustunnar um allt land.	+	Í stefnumarkandi landsáætlun er lögð áhersla á að ástand og innviðir á hverjum stað séu greindir, sem og innviðapörf út frá eðli staðar.

5.1.4 Náttúruverndaráætlun 2009-2013

Náttúruverndaráætlun 2009-2013 er enn í gildi skv. framlengingarákvæði uns náttúruminjaskrá (A, B, og C-hlutar) tekur gildi skv. nógildandi lögum um náttúruvernd. Í henni er umfjöllun um verndargildi svæða, búsvæði plantna og búsvæði dýra. Ályktunin sjálf, sem samþykkt var sem þingsályktun frá Alþingi 2. febrúar 2010, felur eingöngu í sér „að á næstu fimm árum skuli unnið að friðlýsingu ellefu svæða til þess að stuðla að traustri verndun íslenskrar náttúru og framkvæmd alþjóðlegra samninga um náttúruvernd hér á landi. Tilgangurinn er að koma upp neti verndarsvæða, byggðu á faglegum forsendum, til þess að tryggja verndun landslags, náttúru og líffræðilegrar fjölbreytni, þess sem sérstætt er í náttúru landsins, fágætt eða í hættu og að friða náttúruleg landsvæði til náttúruverndar, vísindarannsókna, vöktunar og útivistar“. Mun ítarlegri texta er að finna í tillögu að þingsályktuninni.

Stefnumarkandi landsáætlun er í mjög góðu samræmi við þann tilgang Náttúruverndaráætlunar að stuðla að traustri verndun íslenskrar náttúru og tryggja verndun landslags, náttúru og líffræðilegrar fjölbreytni.

5.1.5 Menningarstefna í mannvirkjagerð

Menningarstefna í mannvirkjagerð felur í sér stefnu íslenskra stjórnvalda í byggingarlist. Stefnan var upphaflega gefin út af Menntamálaráðuneytinu í apríl 2007. Alþingi ályktaði í mars 2013 að fela mennta- og menningarmálaráðherra að starfa samkvæmt menningarstefnu er varðar listir og menningararf og aðkomu ríkisins að þeim málaflokkum.

Menningarstefna í mannvirkjagerð var endurútgefin í ágúst 2014.

Menningarstefna í mannvirkjagerð		
Stefna íslenskra stjórnvalda í byggingarlist		
Markmið Menningarstefnu í mannvirkjagerð	(+ / 0 / - / ?)	Áherslur í stefnumarkandi landsáætlun
-2:4 Ósnortið land: Við hönnun, skipulag og byggingarframkvæmdir á viðkvæmum stöðum, svo sem í lítt snortinni náttúru eða landslagi menningarminja, skal viðhafa sérstaka aðgæslu sem tryggi að sjónrænt yfirbragð hins manngerða umhverfis rýri sem minnst hlut náttúrunnar í heildarmyndinni. Einnig skal huga að náttúrulegri strandlínu og sjávarbotni svo að tryggja megi sérstöðu og margbreytileika.	+	Áherslur í stefnumarkandi landsáætlun Markmið stefnumarkandi landsáætlunar um að innviðir til verndar náttúru og menningarsögulegum minjum á ferðamannastöðum séu vel hannaðir, falli vel að viðkomandi minjum og staðaranda og séu endingargóðir og viðhaldslitlir falla vel að markmiðum menningarstefnu í mannvirkjagerð.

5.1.6 Samgönguáætlun

Áherslur stefnumarkandi landsáætlunar falla vel að og styðja við þau stefnumið og áherslur sem liggja til grundvallar markmiðum samgönguáætlunar. Í samgönguáætlun er þannig m.a. lögð áhersla á að „[f]ramkvæmdum verði forgangsraðað á grundvelli faglegra greininga“, að „[h]ugað verði sérstaklega að þörfum ferðaþjónustu við uppbyggingu og rekstur samgangna“ og jafnframt „verði metið hvaða þætti samgöngukerfisins þurfi sérstaklega að efla með tilliti til ferðaþjónustu og kannaðar leiðir til fjármögnunar“. Umhverfismat bendir ekki til neins misræmis milli þessara áætlana.

5.1.7 Stjórnunar- og verndaráætlanir

Stjórnunar- og verndaráætlanir		
Ýmsar stofnanir sem hafa umsjón með landi eða minjum		
Markmið áætlunar	(+ / 0 / - / ?)	Áherslur í stefnumarkandi landsáætlun
Stjórnunar- og verndaráætlun Vatnajökulsþjóðgarðs	+	Í stefnumarkandi landsáætlun er vísað til stjórnunar- og verndaráætlana vegna náttúru og minjaverndar og itrekað mikilvægi þess að þær séu unnar af viðkomandi stofnunum og þess gætt að þær liggja til grundvallar við ákvarðanatöku um innviði á viðkomandi svæðum. Þar með er tryggt að stefnumarkandi landsáætlun taki mið af þessum áætlunum.
Stjórnunar- og verndaráætlanir Umhverfisstofnunar (þ.m.t. Þjóðgarðurinn Snæfellsjökull)		
Stefnumótun Þingvallabjörggarðs		
Verndaráætlanir fyrir minjastaði		

5.1.8 Lög og reglugerðir

Í athugasemdum við frumvarp það sem varð að lögum nr. 20/2016 um landsáætlun um uppbyggingu innviða til verndar náttúru og menningarsögulegum minjum er bent á að nauðsynlegt sé við gerð tólf ára stefnumarkandi áætlunar „að líta til gildandi laga, reglna og áætlana sem átt geta við að öllu leyti eða hluta til. Þar ber helst að nefna lög nr. 44/1999, um náttúruvernd, lög nr. 80/2012, um menningarminjar, lög nr. 160/2010, um mannvirki, byggingarreglugerð, nr. 112/2012, lög nr. 58/1998, um þjóðlendur og ákvörðun marka eignarlanda, þjóðlendna

og afrétta, vegalög, nr. 80/2007, lög nr. 73/2005, um skipan ferðamála, lög nr. 87/2011, um gistináttaskatt, lög nr. 75/2011, um Framkvæmdasjóð ferðamannastaða, og gildandi samgönguáætlun hverju sinni“.

Í 2. gr. náttúruverndarlaga nr. 60/2013 eru sett fram verndarmarkmið fyrir vistgerðir, vistkerfi og tegundir. Þar kemur fram að til að stuðla að vernd líffræðilegrar fjölbreytni skuli stefnt að því „að viðhalda fjölbreytni vistgerða innan náttúrulegra útbreiðslusvæða þeirra [...] og tryggja ákjósanlega verndarstöðu einstakra vistgerða“, „að standa vörð um og efla vistkerfi landsins svo eðli þeirra, gerð og virkni sé tryggð til framtíðar“ og „að varðveita tegundir lífvera [aðrar en framandi tegundir] og erfðafræðilega fjölbreytni þeirra og tryggja ákjósanlega verndarstöðu þeirra“. Stefnumarkandi landsáætlun fjallar ekki sérstaklega um fjölbreytni vistgerða eða viðhald líffræðilegrar fjölbreytni, en markmið áætlunarinnar um vernd náttúru- og menningarminja og sú grundvallaráhersla að nýting ferðaþjónustunnar spilli ekki náttúru- og menningarminjum stuðlar þó að uppfyllingu verndarmarkmiðanna.

Í 3. gr. náttúruverndarlaga nr. 60/2013 eru sett fram verndarmarkmið fyrir jarðminjar, vatnasvæði, landslag og víðerni. Þar kemur m.a. fram að stefnt skuli að því „að varðveita skipulega heildarmynd af jarðfræðilegum ferlum og fyrirbærum sem gefa samfellt yfirlit um jarðsögu landsins, að vernda jarðmyndanir sem eru sérstakar eða einstakar á lands- eða heimsvísu, að vernda vatnsfarvegi, fossa og stöðuvötn svo sem kostur er, að varðveita landslag sem er sérstætt eða fágætt eða sérlega verðmætt vegna fagurfræðilegs og/eða menningarlegs gildis“ og „að standa vörð um óbyggð víðerni landsins“. Markmið stefnumarkandi landsáætlunar um vernd náttúru- og menningarminja stuðlar að uppfyllingu þessara verndarmarkmiða.

Tilgangur laga nr. 80/2012 um menningarminjar er m.a. „að stuðla að verndun menningarminja og tryggja að íslenskum menningararfi verði skilað óspilltum til komandi kynslóða“ og „að tryggja eftir föngum varðveislu menningarminja í eigin umhverfi“. Markmið stefnumarkandi landsáætlunar stuðlar að uppfyllingu þessara verndarmarkmiða, einkum sú grundvallaráhersla að nýting ferðaþjónustunnar spilli ekki náttúru- og menningarminjum. Sama gildir um markmið áætlunarinnar um skipulag og hönnun, þar sem fram kemur að stefnt skuli „að því að innviðir til verndar náttúru og menningarsögulegum minjum á ferðamannastöðum séu vel hannaðir, falli vel að viðkomandi minjum og staðaranda“.

Í markmiðum laga nr. 160/2010, um mannvirki er m.a. lögð áhersla á að tryggja „að kröfum um öryggi mannvirkja og heilnæmi sé fullnægt“, að tryggja að mannvirki „séu hönnuð þannig og byggð að þau henti íslenskum aðstæðum“, að „stuðla að vernd umhverfis með því að hafa sjálfbæra þróun að leiðarljósi við hönnun og gerð mannvirkja“ og að „tryggja aðgengi fyrir alla“. Markmið stefnumarkandi landsáætlunar um skipulag og hönnun eru í góðu samræmi við þetta, en þar er lögð áhersla á að innviðir „séu vel hannaðir, falli vel að viðkomandi minjum og staðaranda og séu endingargóðir og viðhaldslitlir“. Markmið stefnumarkandi landsáætlunar um öryggi ferðamanna á stöðum í náttúrunni stuðlar einnig að uppfyllingu markmiða laganna, að svo miklu leyti sem það á við. Áætlunin gerir ekki ráð fyrir aðgengi fyrir alla á öllum stöðum, heldur aðeins á völdum stöðum eins og við verður komið. Að því leyti eru áherslur stefnumarkandi landsáætlunar ekki í fullu samræmi við markmið laga nr. 160/2010, enda ljóst að aðgengi fyrir alla á öllum stöðum samræmist hvorki fyllilega verndarmarkmiðum náttúruverndarlaga og minjalaga né markmiðum stefnumarkandi landsáætlunar um vernd náttúru- og menningarminja. Því er ekki raunhæft að laga áætlunina að þessu. Fræðilega séð má hins vegar líta svo á hér sé um ákveðið misræmi að ræða á milli laga um mannvirki annars vegar og náttúruverndarlaga og minjalaga hins vegar.

Markmið byggingarreglugerðar nr. 112/2012 eru þau sömu og markmið mannvirkjalaga nr. 160/2010 og því vísast til framangreindrar umfjöllunar um samspil þessara markmiða við markmið stefnumarkandi landsáætlunar.

Í 2. gr. laga nr. 58/1998 um þjóðlendur og ákvörðun marka eignarlanda, þjóðlendna og afrétta kemur fram að íslenska ríkið sé „eigandi lands og hvers konar landsréttinda og hlunninda í þjóðlendum sem ekki eru háð einkaeignarrétti“ og í 3. gr. er sett fram sú almenna regla að enginn megi „hafa afnot þjóðlendu fyrir sjálfan sig, þar með talið að reisa þar mannvirki, gera jarðrask, nýta hlunnindi, vatns- og jarðhitaréttindi“ nema að fengnu leyfi og að uppfylltum skilyrðum laga að öðru leyti. Stefnumarkandi landsáætlun tekur ekki beinlínis til þátta af þessu tagi en í áætluninni er lögð áhersla á að „*unnið sé að lausn á deilum um eignarhald eða umsjón*“ og að „*ríkið sé með virka stefnu um uppkaup ríkis á mannvirkjum og/eða landi*“. Þessi áhersluatriði, svo langt sem þau ná, falla vel að anda laga nr. 58/1998.

Vegalög nr. 80/2007 gilda um „*vegi sem ætlaðir eru til umferðar ökutækja og veghald þeirra. Ákvæði laganna gilda einnig eftir því sem við getur átt um vegi og stíga sem ætlaðir eru til annarrar umferðar*“. Markmið laganna er „*að setja reglur um vegi og veghald sem stuðla að greiðum og öruggum samgöngum*“. Stefnumarkandi landsáætlun tekur ekki beinlínis á þessum þáttum þó að í verkefnaáætlunum verði fjallað um leiðir sem ekki eru ætlaðar vélknúnum ökutækjum. Ekki verður séð að til misræmis geti komið hvað þetta varðar m.t.t. vegalaga.

Tilgangur laga nr. 73/2005 um skipan ferðamála er „*að stuðla að þróun ferðamála sem atvinnugreinar og mikilvægs þáttar í íslensku atvinnu- og mannlífi. Þjóðhagsleg hagkvæmni, menning þjóðarinnar, umhverfisvernd, fagmennska og neytendavernd verði höfð að leiðarljósi*“. Eðli málsins samkvæmt stuðlar stefnumarkandi landsáætlun einnig að þróun ferðamála og menning þjóðarinnar, umhverfisvernd og fagmennska eru í raun þungamiðja áætlunarinnar. Ekki verður annað séð en stefnumarkandi landsáætlun sé í góðu samræmi við lög nr. 73/2005.

Markmið laga nr. 41/2007 um landlækni og lýðheilsu er m.a. að stuðla að heilbrigði landsmanna, m.a. með því að efla lýðheilsustarf. Samkvæmt lögnum felst lýðheilsustarf í að viðhalda og bæta heilbrigði, líðan og aðstæður þjóðarinnar og þjóðfélagshópa með heilsuefingu, forvörnum og heilbrigðisþjónustu. Markmið stefnumarkandi landsáætlunar um ferðamannaleiðir styðja við þetta markmið, þar sem það miðar að því að skilgreina leiðir, fyrst um sinn einkum gönguleiðir, og gera þær aðgengilegar.

Stuttlega er fjallað um gildandi samgönguáætlun í kafla 5.1.6.

5.1.9 Alþjóðlegir samningar og viðmið

Stefnumarkandi landsáætlun er í góðu samræmi við helstu alþjóðasamninga um náttúru- og minjavernd. Í umhverfismatinu var leitast við að skoða samhengi áætlunarinnar við eftirfarandi samninga:

- *Samningur um líffræðilega fjölbreytni*
- *Ramsarsamningur um votlendi*
- *Alþjóðasamþykkt um fuglavernd*
- *Bernarsamningurinn*
- *Heimsmínjasamningur UNESCO*
- *Heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna*

Samningurinn um líffræðilega fjölbreytni (Convention on Biological Diversity) (CBD) var gerður í Ríó 5. júní 1992 og öðlaðist gildi 29. desember 1993. Ísland undirritaði samninginn 12. júní 1992 og fullgilti hann 12. september 1994. Samningurinn öðlaðist gildi á Íslandi 11. desember 1994, (Stj.tíð. C 11/1995). Markmið samningsins er að vernda líffræðilega fjölbreytni og að stuðla að sjálfbærri nýtingu lifandi náttúruauðlinda. Jafnframt er það markmið samningsins að stuðla að sanngjarnri skiptingu þess hagnaðar sem hlýst af nýtingu erfðaauðlinda sem og aðgangi að þeim og tækni til að nýta þær. Í samningnum eru m.a. ákvæði um að:

1. Stuðla að verndun og sjálfbærri notkun líffræðilegrar fjölbreytni með viðeigandi stjórnækjum svo sem áætlanagerð og löggjöf.
2. Stjórna og hafa eftirlit með notkun og losun erfðabreyttra lífvera.
3. Auka rannsóknir og vöktun á líffræðilegri fjölbreytni.
4. Efla fræðslu og menntun um líffræðilega fjölbreytni og kanna m.a. með lögbundnu mati á umhverfisáhrifum, þær athafnir sem kunna að hafa skaðleg áhrif á vernd og sjálfbæra notkun líffræðilegrar fjölbreytni.
5. Skiptast á vísindalegum upplýsingum og aðstoða þróunarríkin við að ná markmiðum samningsins.

Með stefnumarkandi landsáætlun er stefnt að því að vernda náttúru og menningarminjar á stöðum sem eru undir álagi vegna umferðar ferðamanna eða koma í veg fyrir að slíkt álag myndist. Jafnframt er stefnt að því að lagfæra spjöll sem orðið hafa og draga úr raski af völdum ferðamanna. Í áætluninni er það sett fram sem grundvallaratriði að nýting ferðapjónustunnar spilli ekki náttúru- og menningarminjum. Þessi stefnumótun styður við markmið samningsins um líffræðilega fjölbreytni, einkum liði nr. 1 og 4 hér að framan.

Ramsarsamningurinn um votlendi (Convention on Wetlands of International Importance Especially as Waterfowl Habitat (Ramsar Convention)) var gerður í Ramsar 2. febrúar 1971 og öðlaðist gildi 21. desember 1975. Ísland gerðist aðili að samningnum 2. desember 1977 og samningurinn öðlaðist gildi á Íslandi 2. apríl 1978, (Stj.tíð. C 1/1978). Markmið samningsins er að stuðla að verndun og skynsamlegri nýtingu votlendissvæða í heiminum, sérstaklega sem lífsvæði fyrir votlendisfugla. Í samningnum er m.a. að finna eftirfarandi ákvæði:

1. Hverju aðildarríki ber að tilnefna a.m.k. eitt votlendissvæði á skrá samningsins yfir alþjóðlega mikilvæg votlendissvæði. Í samningnum er votlendissvæði skilgreint mjög víðtækt og nær m.a. yfir mýrar, flóa, fen og vötn með fersku, ísöltu eða söltu vatni, þar á meðal sjó þar sem dýpi er innan við sex metra.
2. Í samræmi við markmið samningsins ber samningsaðilum að:
 - a. Undirbúa og framkvæma skipulag þannig að stuðlað sé að vernd votlenda sem eru á skránni, svo og skynsamlegri nýtingu votlenda innan lögsögu þeirra, svo sem unnt er.
 - b. Stuðla að rannsóknum og miðlun upplýsinga og rita um votlendi, gróður þeirra og dýralíf.

Með stefnumarkandi landsáætlun er stefnt að því að vernda náttúru og menningarminjar á stöðum sem eru undir álagi vegna umferðar ferðamanna eða koma í veg fyrir að slíkt álag myndist. Jafnframt er stefnt að því að lagfæra spjöll sem orðið hafa og draga úr raski af völdum ferðamanna. Í áætluninni er það sett fram sem grundvallaratriði að nýting ferðapjónustunnar spilli ekki náttúru- og menningarminjum. Þessi stefnumótun styður við ákvæði Ramsarsamningsins, einkum ákvæði um vernd og skynsamlega nýtingu. Stefnumarkandi landsáætlun er heildaráætlun sem fjallar ekki um uppbygginu innviða á einstökum svæðum. Því er þar ekki fjallað sérstaklega um innviði á eða í grennd við Ramsarsvæði á Íslandi.

Alþjóðasamþykkt um fuglavernd (International Convention for the Protection of Birds) var gerður í París 18. október 1950 og öðlaðist gildi 17. janúar 1963. Ísland gerðist aðili að samþykktinni 28. janúar 1956 og þann sama dag öðlaðist samningurinn gildi á Íslandi (Stj.tíð. A 14/1956). Markmið samningsins er að vernda villta fugla. Í samningnum er lögð sú meginlína að allir villtir fuglar skuli verndaðir, en að stjórnvöld í hverju landi geti veitt undanþágur. Þá skulu stjórnvöld gera skrá yfir þá fugla sem heimilt er að taka eða veiða, gera ráðstafanir til að koma í veg fyrir eyðingu fugla vegna vatnsmengunar, rafmagnslína, skordýraeiturs og annars eiturs, stofna verndarsvæði fyrir varpfugla og fræða börn og almenning um nauðsyn þess að vernda fugla, svo nokkur atriði séu nefnd. Samningurinn er að mestu óvirkur þar sem tekið er á þessum málum í Bernarsamningnum.

Með stefnumarkandi landsáætlun er stefnt að því að vernda náttúru og menningarminjar á stöðum sem eru undir álagi vegna umferðar ferðamanna eða koma í veg fyrir að slíkt álag myndist. Áætlunin styður því ákvæði alþjóðasamþykktar um fuglavernd með almennum hætti.

Bernarsamningurinn um villtar plöntur og dýr (Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats) er svæðisbundinn samningur í vörslu Evrópuráðsins. Samningurinn var gerður í Bern 19. september 1979 og öðlaðist gildi 1. júní 1982. Samningurinn var fullgiltur á Íslandi 17. júní 1993 og öðlaðist gildi hérlendis 1. október 1993 (Stj.tíð. C 17/1993).

Bernarsamningurinn gildir fyrir Evrópu og lönd sem hafa sameiginlegar dýrategundir með henni. Markmið hans er að vernda evrópskar tegundir villtra plantna og dýra og lífsvæði þeirra, einkum þeirra tegunda og lífsvæða sem fjölbjóðlega samvinna þarf til að vernda. Í viðauka 1 við samninginn er að skrá yfir tegundir hætt kominna og fágætra plantna og ber aðilum samningsins að gera viðeigandi og nauðsynlegar ráðstafanir til að friða þessar tegundir og vernda lífssvæði þeirra. Viðauki 2 hefur að geyma skrá yfir spendýr, fugla, skriðdýr, froska, fiska, skordýr og önnur lægri dýr, sem aðilum ber að gera viðeigandi og nauðsynlegar ráðstafanir til að friða og verndar, m.a. m.t.t. veiða, eggjatöku og ónæðis við bústaði þeirra, sérstaklega um fengi- og varptímann, og verslunar. Í viðauka 3 er skrá yfir spendýr, fugla, skriðdýr og froskdýr sem njóta skulu verndunar. Samningsaðilum ber að tryggja að veiði eða föngun þessara tegunda sé hagað þannig að þeim sé ekki stofnað í hættu, m.a. með takmörkun á veiðitíma, svæðisbundnum bönnum veiða og stjórn á nýtingu og verslun. Sérstök áhersla er lögð á friðun þeirra svæða sem eru mikilvæg fyrir þær fategundir sem eru á skrá viðaukans.

Með stefnumarkandi landsáætlun er stefnt að því að vernda náttúru og menningarminjar á stöðum sem eru undir álagi vegna umferðar ferðamanna eða koma í veg fyrir að slíkt álag myndist. Jafnframt er stefnt að því að lagfæra spjöll sem orðið hafa og draga úr raski af völdum ferðamanna. Í áætluninni er það sett fram sem grundvallaratriði að nýting ferðaþjónustunnar spilli ekki náttúru- og menningarminjum. Þessi stefnumótun styður við ákvæði Bernarsamningsins.

Heimsminjasamningur UNESCO um verndun menningar- og náttúruarfleifðar heims (Convention for the Protection of the World Cultural and Natural Heritage) er alþjóðlegt samkomulag sem gert var á þingi UNESCO árið 1972. Samkomulagið grundvallast á þeirri forsendu að ákveðnir staðir á jörðinni hafi sérstakt alþjóðlegt gildi og eigi sem slíkir að tilheyra sameiginlegri arfleifð mannkynsins. Íslendingar gerðust aðilar að samningnum í desember árið 1995 og hann öðlaðist gildi hérlendis 19. mars 1996. Með samningnum var komið á fót sérstakri milliríkjanefnd innan vébanda Menningarmálastofnunar Sameinuðu þjóðanna, þ.e.a.s. þeirri nefnd sem almennt er kölluð *Nefnd um arfleifð þjóða heims*.

Samkvæmt 1. mgr. 11. gr. heimsminjasamningsins skal sérhvert aðildarríki, „*að því marki sem unnt er, leggja fyrir nefndina um arfleifð þjóða heims yfirlitsskrá yfir þau verðmæti á yfirráðasvæði sínu sem tilheyra menningar- eða náttúruarfleifðinni og sem eiga heima í skránni sem kveðið er á um í 2. mgr.*“. Í 2. mgr. kemur fram að á grundvelli yfirlitsskráa skv. 1. mgr. skuli nefndin færa, halda við og birta skrá yfir þau verðmæti sem tilheyra menningar- og náttúruarfleifðinni og sem nefndin „*telur að hafi sérstakt alþjóðlegt gildi samkvæmt þeim viðmiðunum er hún skal hafa sett sér*“. Sú skrá er í daglegt tali kölluð *Heimsminjaskrá*.

Heimsminjasamningurinn er einstakur að því leyti að í honum eru náttúruvernd og friðun menningarminja tengd saman, enda er menningarleg sjálfsmynd „*nátengd náttúrunni sem hún þróast í*“, eins og það er orðað á heimasíðu Heimsminjanefndar Íslands (www.heimsminjar.is). Á heimasíðunni má sjá yfirlit íslenskra heimsminjastaði auk yfirlitsskrár yfir fyrirhugaðar tilnefningar Íslands á heimsminjaskrá.

Staðir á heimsminjaskrá draga gjarnan að aukinn fjöldi ferðamanna og því er Heimsminjaskráin talin vera afar öflugt tæki til minja- og náttúruverndar ekki síður en til uppbyggingar vandaðrar ferðaþjónustu í hverju landi.

Með stefnumarkandi landsáætlun er stefnt að því að vernda náttúru og menningarminjar á stöðum sem eru undir álagi vegna umferðar ferðamanna eða koma í veg fyrir að slíkt álag myndist. Jafnframt er stefnt að því að lagfæra spjöll sem orðið hafa og draga úr raski af völdum ferðamanna. Í áætluninni er það sett fram sem

grundvallaratriði að nýting ferðaþjónustunnar spilli ekki náttúru- og menningarminjum. Þessi stefnumótun styður við ákvæði Heimsminjasamningsins.

Heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna um sjálfbæra þróun (Sustainable Development Goals (SDGs)) voru samþykkt af fulltrúum 194 ríkja, þ.á.m. Íslands, á sérstökum fundi á Allsherjarþingi Sameinuðu þjóðanna í New York 25. september 2015. Heimsmarkmiðin eru 17 talsins og þeim fylgja 169 undirmarkmið. Markmiðin tóku gildi 1. janúar 2016 og er stefnt að því að uppfylla þau öll fyrir árið 2030.

Af heimsmarkmiðunum sautján hafa fjögur beinan snertiflöt við viðfangsefni stefnumarkandi landsáætlunar, þ.e. markmið 6 (hreint vatn og salernisaðstaða), markmið 9 (nýsköpun og uppbygging (innviða)), markmið 12 (ábyrg neysla) og markmið 15 (líf á landi). Að mati Ferðamálastofnunar Sameinuðu þjóðanna getur ferðaþjónusta hjálpað til við að uppfylla öll heimsmarkmiðin beint og óbeint en greinin tengist þó helst markmiðum 8 (góð atvinna og hagvöxtur), 12 (ábyrg neysla) og 14 (líf í vatni). Í viðauka við fjármálaáætlun 2018-2022 um stefnumótun málefnasviða eru heimsmarkmið 9 (nýsköpun og uppbygging), 11 (sjálfbærar borgir og samfélög) og 13 (verndun jarðarinnar) tilgreind sem þau markmið sem tengjast markmiðum og aðgerðum íslenskra stjórnvalda á málefnasviði ferðaþjónustu næstu árin. Stefnumarkandi landsáætlun stuðlar að framgangi allra þessara markmiða.

6 Viðauki 2

6.1 Umhverfispættir og undirpættir

Í lögum nr. 105/2006 um umhverfismat áætlana er umhverfi skilgreint sem „[s]amheiti fyrir samfélag, heilbrigði manna, dýr, plöntur, líffræðilega fjölbreytni, jarðveg, jarðmyndanir, vatn, loft, veðurfar, eignir, menningararfleifð, þ.m.t. byggingarsögulegar og fornleifafræðilegar minjar, og landslag og samspil þessara þátta“.

Ákveðið var að höfðu samráði við Skipulagsstofnun að sníða umhverfispætti vegna umhverfismats stefnumarkandi landsáætlunar sérstaklega að gildissviði áætlunarinnar skv. lögum nr. 20/2016 og má sjá yfirlit yfir umhverfispættina í töflu 2.

Tafla A: Yfirlit umhverfispátta og undirpátta þar sem við á.

Umhverfispáttur	Undirpættir
Stýring og sjálfbær þróun	<ul style="list-style-type: none">• Samspil almennaréttar og umsjónar/eignarhalds á landi• Stýring álags
Vernd náttúru og menningarsögulega minja	<ul style="list-style-type: none">• Náttúruminjar (þ.e. friðlýst land)• Náttúrulegt landslag, þ.m.t. víðerni• Menningarminjar<ul style="list-style-type: none">○ Fornminjar○ Friðuð hús○ Þjóðleiðir• Menningarlandslag• Jarðvegur• Jarðmyndanir• Jarðhitasvæði• Gróður• Villidýralíf
Öryggismál	<ul style="list-style-type: none">• Hættur í náttúru lands sem ferðamenn vara sig ekki á• Hættur vegna ófullnægjandi skipulags/stýringar• Slysahætta af ófullnægjandi innviðum
Skipulag og hönnun	<ul style="list-style-type: none">• Hönnun í sátt við umhverfi• Aðgengi
Ferðamannaleiðir	<ul style="list-style-type: none">• Aðgengi almennings að löngum, skipulögðum gönguleiðum þar sem viðhaldi innviða og öryggismálum er vel sinnt.• Útivist og heilsa• Gróðurvernd

7 Viðauki 3

7.1 Umhverfisviðmið

Tafla B: Yfirlit umhverfisviðmiða sem eru lögð til grundvallar matinu

Umhverfisþáttur	Umhverfisviðmið í helstu lögum, opinberum áætlunum/stefnum og alþjóðasáttmálum sem hafa beinan snertiflöt við gildissvið laga 20/2016.
Stýring og sjálfbær þróun	-Umferð um viðkvæm svæði með mikið aðráttarafi beint á áningarstað í stað þess að gengið sé á viðkvæmu yfirborði svæðisins. Nýtt í þessari áætlun
Vernd náttúru og menningarsögulegra minja	-Náttúra og minjar séu verndaðar og þeim verði ekki raskað Sbr. lög nr. 60/2013 um náttúruvernd: „Forðast ber að raska svæðum eða náttúrumyndunum sem skráðar hafa verið á C-hluta náttúruminjaskrár nema almannahagsmunir krefjist þess og annarra kosta hafi verið leitað“ (37. gr.). „Öllum er skylt að sýna sérstaka aðgæslu og forðast að raska svæðum þar sem friðað vistkerfi eða friðaða vistgerð er að finna, skaða friðaðar tegundir eða raska búsvæðum þeirra“ (57. gr.). „Forðast ber að raska vistkerfum og jarðminjum sem taldar eru upp í 1. og 2. mgr. nema brýna nauðsyn beri til“ (Á einkum við um votlendi, svo sem hallamýrar, flóar, flæðimýrar, rústamýrar, stöðuvötn og tjarnir, sjávarfitjar og leirur; sérstæða eða vistfræðilega mikilvæga birkiskóga og leifar þeirra þar sem eru m.a. gömul tré; eldvörp, eldhraun, gervigíga og hraunhella sem myndast hafa eftir að jökull hvarf af landinu á síðjökultíma; fossa og nánasta umhverfi þeirra að því leyti að sýn að þeim spillist ekki; hvergi og aðrar heitar uppsprettur ásamt lífríki sem tengist þeim og virkri ummyndun og útfellingum, þar á meðal hrúðri og hrúðurbreiðum] (61. gr.). Sbr. 21. gr. laga nr. 80/2012 um menningarminjar: „Fornleifum [...] má enginn, hvorki landeigandi, ábúandi, framkvæmdaraðili né nokkur annar, spilla, granda eða breyta, hylja, laga, aflaga eða flytja úr stað nema með leyfi Minjastofnunar Íslands“. Sbr. 4. gr. Heimsminjasamnings UNESCO: „Sérhvert aðildarríki að þessum samningi um sig viðurkennir að sú skylda hvíli fyrst og fremst á því sjálfu að skilgreina, vernda, varðveita, kynna og miðla til komandi kynslóða menningar- og náttúruarfleifð þeirri sem um getur í 1. og 2. gr. og er á yferráðasvæði þess“. Sbr. 3. gr. Ramsarsamningsins um votlendi: „The Contracting Parties shall formulate and implement their planning so as to promote the conservation of the wetlands included in the List, and as far as possible the wise use of wetlands in their territory“. -Komið sé í veg fyrir náttúruspjöll og þau lagfærð Sbr. 6. gr. laga nr. 60/2013 um náttúruvernd: „Öllum er skylt að ganga vel um náttúru landsins og sýna ýtrustu varúð þannig að henni verði ekki spillt. Við framkvæmdir, starfsemi, rekstur og önnur umsvif sem áhrif hafa á

Öryggismál	<p><i>náttúruna skal gera allt sem með sanngirni má ætlast til svo komið verði í veg fyrir náttúruspjöll“.</i></p> <p>-Sérstök aðgát á stöðum sem tengjast þjóðararfleifð</p> <p>-Framkvæmdir séu afturkræfar Hér er átt við að verði innviðir færðir/fjarlægðir beri staðurinn ekki varanleg merki þeirra Nýtt í þessari áætlun</p> <p>-Öryggi ferðamanna sé í fyrirrúmi á þeim stöðum í náttúrunni sem þeir heimsækja gjarnan. <i>Sbr. Öryggi á ferðamannastöðum - Stefna til 2015 Drög [útg. 2011]: „Því er lagt til að ráðist verði í hættumat á fjölförnustu forgangssvæðunum þar sem fram komi tillögur til úrbóta. Í framhaldi verði gerðar viðhlítandi ráðstafanir til að tryggja öryggi ferðamanna“, (bls. 7).</i></p> <p>-Að öllum reglugerðum um öryggisatriði varðandi hönnun og byggingu mannvirkja í náttúrunni sé fylgt Hér er átt við hæð handriða, tröppur með handriði, útgönguleiðir/rýming, o.s.frv. <i>Sbr. markmið laga nr. 160/2010 um mannvirki (1. gr. 1. mgr. a): „Markmið laga þessara er: a. Að vernda líf og heilsu manna, eignir og umhverfi með því að tryggja faglegan undirbúning mannvirkjagerðar og virkt eftirlit með því að kröfum um öryggi mannvirkja og heilnæmi sé fullnægt“.</i></p> <p><i>Sbr. 5. gr. 160/2010 um mannvirki: „Þegar mannvirki er tekið í notkun skal gerð úttekt á öryggi þess og hollustuháttum. Óheimilt er að flytja inn í mannvirki eða taka það í notkun nema það uppfylli öryggis- og hollustukröfur laga þessara og reglugerða sem settar eru samkvæmt þeim, og útgefandi byggingarleyfis hafi gefið út vottorð um öryggisúttekt“.</i></p> <p><i>Sbr. 55. gr. 160/2010 um mannvirki: „Reynist öryggi mannvirkis ábótavant við öryggis- eða lokaúttekt þess eða það telst skaðlegt heilsu skal útgefandi byggingarleyfis fyrirskipa lokun þess og koma í veg fyrir að mannvirkið verði tekið í notkun fyrir en úr hefur verið bætt“.</i></p> <p><i>Sbr. ýmis ákvæði Byggingareglugerðar nr. 112/2012.</i></p> <p><i>Sbr. Samgönguáætlun 2015-2018, markmið 4.4: „Stefnt verði markvisst að því að auka öryggi í samgöngum og unnið verði að því að draga verulega úr líkum á alvarlegum slysum eða banaslysum“. „Sett verði mælanleg markmið í öryggis- og aðgerðaáætlunir á öllum sviðum samgangna sem miða að því að ná yfirmarkmiðinu“. „g. Leitað verði leiða til að stuðla að bættu öryggi erlendra ferðamanna. h. Vegfarendum verði tryggt öruggt og heilnæmt umhverfi, óháð ferðamáta“.</i></p>
Skipulag og hönnun	<p>-Uppbygging falli vel að heildarsvipmóti lands. <i>Sbr. Landsskipulagsstefnu 2015-2026: „Umfangsmeyri mannvirkjagerð verði beint að stöðum sem rýra ekki víðerni hálendisins [...] Við alla mannvirkjahönnun og framkvæmdir á hálendinu verði jafnframt lögð áhersla á að virðing sé borin fyrir náttúrulegu landslagi og viðhöfð sérstök</i></p>

<p>Ferðamannaleiðir</p>	<p><i>aðgæsla sem tryggir að mannvirki falli sem best að umhverfi og rýri sem minnst hlut náttúrunnar í heildarmyndinni.“</i></p> <p>Sbr. Menningarstefnu í mannvirkjagerð 2007/2014: <i>„2:4 Ósnortið land: Við hönnun, skipulag og byggingarframkvæmdir á viðkvæmum stöðum, svo sem í lítt snortinni náttúru eða landslagi menningarminja, skal viðhafa sérstaka aðgæslu sem tryggir að sjónrænt yfirbragð hins manngerða umhverfis rýri sem minnst hlut náttúrunnar í heildarmyndinni. Einnig skal huga að náttúrulegri strandlínu og sjávarbotni svo að tryggja megi sérstöðu og margbreytileika“.</i></p> <p>-Horft sé til heildarlausna í uppbyggingu innviða. Nýtt í þessari áætlun</p> <p>-Aðgát skal höfð gagnvart náttúru og minjum við uppbyggingu nýrra áningarstaða Sbr. 22. gr. laga nr. 80/2012 um menningarminjar: <i>„Fornleifum sem eru friðlýstar skal fylgja 100 metra friðhelgað svæði út frá ystu sýnilegu mörkum þeirra og umhverfis nema kveðið sé á um annað. Hvers konar röskun, byggingarframkvæmdir eða aðrar framkvæmdir á friðhelguðu svæði umhverfis friðlýstar fornleifar eru óheimilar án leyfis Minjastofnunar Íslands. Friðhelgað svæði umhverfis aðrar fornleifar, sem ekki eru friðlýstar en njóta friðunar, skal vera 15 metrar nema annað sé ákveðið“.</i></p> <p>-Öryggi ferðamanna sé í fyrirrúmi á þeim stöðum í náttúrunni sem þeir heimsækja Sjá umfjöllun hér að framan um öryggismál.</p> <p>-Stuðlað sé að heilbrigði landsmanna, m.a. með því að efla lýðheilsustarf sem felur í sér að viðhalda og bæta heilbrigði, líðan og aðstæður. Úr lögum nr. 41/2007 um landlækni og lýðheilsu: <i>„Markmið laga þessara er að stuðla að heilbrigði landsmanna, m.a. með því að efla lýðheilsustarf“.</i> <i>„Lýðheilsustarf: Felur í sér að viðhalda og bæta heilbrigði, líðan og aðstæður þjóðarinnar og þjóðfélagshópa með heilsueflingu, forvörnum og heilbrigðisþjónustu“.</i></p> <p>-Komið sé í veg fyrir náttúruspjöll og þau lagfærð Sjá umfjöllun hér að framan um vernd náttúru og menningarsögulegra minja</p>
-------------------------	--