

13. febrúar 2015

Skipulagsstofnun
Laugavegi 166
105 Reykjavík

EFNI: Umsögn um tillögu til kynningar á landsskipulagsstefnu 2015-2026.

Eftir að hafa kynnt mér tillögu Skipulagsstofnunar um landsskipulagsstefnu 2015-2026 geri ég eftirfarandi athugasemdir við þann hluta stefnutillögunnar sem snýr að miðhálandi Íslands en ég hef stundað rannsóknir á viðhorfum ferðamanna á svæðinu undanfarin tuttugu ár.

Að mínu mati er ekki nógu skýrt kveðið á um hver stefnan er, orðalag of almennt til að hægt sé að átta sig á ýmsu sem skiptir meginmáli um það hvernig miðhálandið á þróast næsta áratuginn. Það er mikilvægt að skerpa markmiðin, bæði yfirmarkmið og undirmarkmið. Undirmarkmið og leiðir eru sums staðar í andstöðu hver við önnur og í ósamræmi við yfirmarkmið. Notkun á hugtakinu víðerni er jafnframt erfið því hægt er að skilgreina það á ýmsan hátt t.d. bæði lagalega og út frá upplifun ferðafólks. Það er því erfitt í notkun nema að geta þess til hvers konar víðerna verið er að vísa hverju sinni.

Verndun víðerna

Rannsóknir meðal ferðamanna á miðhálandinu sýna að ferðamenn telja að aðdráttarafl hálandisins felist fyrst og fremst í „ósnortnum“ víðernum ásamt ýmsum eiginleikum náttúrunnar eins og fegurð, landslagi, útsýni, náttúru án mannvirkja og að þar sé hægt að upplifa það að vera fjarri mannheimum. Kyrrð, fámenni og öræfastemning er mikilvægur hluti af aðdráttaraflinu (Anna Dóra Sæþórsdóttir, 2012).

Sífelld fleiri ferðamenn sækjast eftir því að ferðast um náttúruna og fer því náttúruferðamennska ört vaxandi á heimsvísu. Víðerni eru mjög verðmæt fyrir náttúruferðamennsku en óspillt náttúra er hins vegar takmörkuð auðlind sem á stöðugt undir högg að sækja vegna vaxandi umsvifa manna (sjá t.d. Boyd og Butler, 2009; Fredman og Sandell, 2009; Hall, Müller og Saarinen, 2009; Talbot, 1998). Ferðalög um náttúrulegt umhverfi eru ein þeirra athafna sem ganga á þessa auðlind og geta haft óafturkræfar afleiðingar í för með sér. Ferðamennsku sem gerir út á viðkvæma náttúru þarf því að skipuleggja með það að leiðarljósi að náttúran skerðist ekki og á þann hátt að ferðamennskan grafi ekki undan tilvist sinni. Öðruvísi er ekki hægt að tryggja sjálfbærni atvinnugreinarinnar til framtíðar (Butler, 2006). Þetta er hins vegar vandasamt því ferðamennskan sjálf veldur því óhjákvæmilega að staðir breytast. Eftir því sem staðir öðlast meiri vinsældir og ferðamönnum fjölgar því meira nálgast þeir þolmörk sín. Fjöldinn kallar á aukna uppbyggingu ferðapjónustu og veldur auknu álagi á umhverfi og upplifun ferðamanna skerðist. Þegar þolmörkum hefur verið náð fer stöðunum að hnigna þar sem gengið hefur verið á náttúrulegt aðdráttarafl þeirra, ánægja gesta minnkar og að lokum fer ferðamönnum að fækka (Butler 1980). Oft hefur verið sagt að ferðamennska sé versti óvinur sjálfrar sín. Hvergi er meiri hætta á slíku en á hálandinu þar sem náttúran er viðkvæm og gert er út á ímynd hins „óspillta“.

Í tillögu Skipulagsstofnunar um landsskipulagsstefnu 2015-2026 markmiði 1.1 Víðerni og náttúrugæði er lögð áhersla á verndun víðerna en þar segir: „Viðhaldið verði sérkennum og náttúrugæðum miðhálandisins með áherslu á verndun víðerna hálandisins, landslagsheilda, mikilvægra vistgerða og gróðurlenda og verðmætra menningarminja. (bls. 10).

Ef markmiðið er að vernda víðerni þá þarf á breyta eða skerpa á ýmsum atriðum í landsskipulagsstefnunni. Rannsóknir (t.d. Hall, 1992; Helburn, 1977; Lesslie og Taylor, 1983) hafa sýnt að virði víðerna fyrir ferðamennsku er þeim mun meiri eftir því sem landslagsheildirnar eru stærri. Þess vegna er mikilvægt að skipuleggja víðernin sem heildstæða auðlind en ekki sem aðgreind landsvæði (Hendee, Stankey og Lucas, 1990). Því er æskilegt að horfa á miðhálandi Íslands sem eina heild og *forðast öll þau mannvirki* sem skerða þessa heild.

Fyrirnefndir vísindamenn hafa bent á að gæði víðerna fyrir ferðamennsku og útivist séu einkum metin út frá fjórum þáttum:

- *fjarlægð frá byggð* (e. *remoteness from settlement*)
- *fjarlægð frá aðkomuleiðum vélknúinna tækja* (e. *remoteness from mechanized access*)
- *hversu náttúrulegt svæðið lítur út fyrir að vera* (e. *aesthetic primitiveness or naturalness*) metur að hve miklu leyti landslag er laust við mannvirki eins og t.d. miðlunarlón, stíflumannvirki og háspennulínur.
- *náttúrulegt ástand vistkerfa* (e. *biophysical primitiveness or naturalness*) þar sem lagt er mat á röskun vistkerfisins vegna ágangs af mannavöldum.

Með öðrum orðum því náttúrulegra eða frumstæðara (e. *primitiveness*) og því óaðgengilegra (e. *remoteness*) sem svæði er þeim mun meiri eru gæði víðernanna.

Til þess að ná fram markmiði um verndum víðerna þá ættu öll önnur markmið landsskipulagsstefnunnar að vera sett fram með hliðsjón af fyrirnefndum atriðum.

Í svæðisskipulaginu fyrir miðhálandi 2015 er sagt með skýrum hætti að ekki megi byggja á svæðum sem hafa ekki verið skilgreind sem áfangastaðir fyrir ferðamenn. Í tillögu Skipulagsstofnunar um landsskipulagsstefnu er hins vegar ekki sagt um hvar megi byggja aðstöðu fyrir ferðamenn og hvar ekki. Í stefnunni segir þó:

„Við skipulagsgerð sveitarfélaga verði þess gætt að mannvirki og umferð um hálandið skerði víðerni og önnur sérkenni og náttúrugæði hálandisins sem minnst... 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.“ (bls. 10). Síðar stendur: „Uppbygging ferðamannaaðstöðu verði takmörkuð á miðhálandinu og megináhersla lögð á uppbyggingu á jaðarsvæðum hálandisins og á nokkrum afmörkuðum svæðum við aðalvegi hálandisins“ (bls. 11).

Hér er ekki nógu fast kveðið að orði þar sem ekki kemur fram með skýrum hætti hvar megi byggja og hvar ekki. Nauðsynlegt er að þetta liggja ljóst fyrir sem stefna fyrir miðhálandið þ.a. einstök sveitarfélög fari ekki að veita leyfi fyrir byggingum á nýjum svæðum. Grundvallaratriði í verndum víðerna og lítt spilltra náttúrusvæða, og grundvöllur þess að stuðla að sjálfbærri nýtingu þeirra fyrir ferðamennsku, er að það sé ekki leyft að byggja á nýjum svæðum. Því ætti megináhersla á uppbyggingu ferðamannaaðstöðu að vera á jaðarsvæðum hálandisins.

Aðgengi og aðstaða

Í stefnunni stendur: „Uppbygging samgöngukerfis á miðhálandinu stuðli að góðu aðgengi að hálandinu...“ (bls. 12). Aukið aðgengi að miðhálandinu mun í ljósi þess sem sagt er hér að framan til að draga úr gæðum víðernanna. Gott aðgengi að ferðamannasvæði þýðir aukinn fjöldi ferðamanna. Fjöldinn eykur álag á umhverfið og stuðlar að aukinni þörf fyrir uppbyggingu innviða, gistiástöðu, veitingasölu og bensínstöðum. Með öðrum orðum manngerðara umhverfi. Það ásamt röskun á umhverfinu og fleiri ferðamann skerða upplifun ferðamanna á hálandinu. Í ljósi þess að ferðaþjónusta er auk þess atvinnugrein sem á að styrkja byggðir landsins, skapa atvinnu og tekjur þá gerist það mun frekar ef leitast er við að „halda“ ferðamönnum sem mest í byggð á láglandinu. Það er ekki gert með því að bæta aðgengi að hálandinu. Hluti af upplifun ferðamanna á hálandinu er auk þess að aka um á frumstæðum vegum auk þess sem fjöldi ferðaþjónustufyrirtækja gerir út á slíkar ferðir með ferðamenn.

Í stefnunni segir: Uppbygging ferðamannaadstöðu stuðli að góðri aðstöðu ferðafólks á miðhálandinu, en jafnframt verði gætt að því að óbyggðaupplifun skerðist sem minnst vegna mannvirkja og umferðar. (bls. 11). Þetta er ekki í anda þess sem ferðamenn eru að sækjast eftir en að mati flestra ferðamanna felst aðdráttarafl hálandisins í frumstæðri uppbyggingu og einfaldleikanum (Anna Dóra Sæþórsdóttir, 2012). Alls ekki ætti að leyfa hótélbyggingar á hálandinu. Það myndi breyta markhópnum sem þangað sækir, með því að fjöldaferðamönnum myndi fjölga en náttúrusinum myndi fækka. Hótélbyggingar myndu draga úr sérstöðu svæðisins og skerða óbyggðarupplifun ferðamanna.

Miðhálandið er mjög viðkvæm auðlind fyrir ferðaþjónustuna sem verður að fara mjög varlega í að nýta frekar hvort sem er fyrir ferðamennsku eða aðra landnotkun. Hvítbók um náttúruvernd segir að víðernum stafi fyrst og fremst ógn af tvennu, en það er í fyrsta lagi orkuframleiðslu en á undanförunum áratugum hafa virkjunarframkvæmdir höggvið stór skörð í íslensk víðerni. Hin ógnin við víðernin er ferðamennska, en þar er um að ræða akstur utan vega, uppbyggingu fjallaskála, auk ferðamannanna sjálfra (Umhverfisstofnun, 2011). Á þessa auðlind hefur verið gengið mjög hratt undanfarin sextíu til sjötíu ár og svo mun væntanlega óhjákvæmilega verða áfram um næstu framtíð. Mikilvægt er þó að hægja á og grípa inn í þróunina áður en auðlindin er gengin til þurrðar.

Anna Dóra Sæþórsdóttir, PhD
Dósent í ferðamálafræði
Líf- og umhverfisvísindadeild
Verkfræði og náttúruvísindasvið
Háskóla Íslands

Heimildir:

- Anna Dóra Sæþórsdóttir (2012). *Ferðamennska á miðhálandi Íslands: Staða og spá um framtíðarhorfur*. Reykjavík: Land- og ferðamálafræðistofa, Líf- og umhverfisvísindadeild Háskóla Íslands.
- Boyd, S. W. og Butler, R. W. (2009). Tourism and the Canadian national park system: protection, use and balance. Í W. Frost og C. M. Hall (Ritstj.), *Tourism and national parks: International perspectives on development, histories and change* (bls. 102-113). London: Routledge.
- Butler, R. W. (2006). *The tourism area life cycle: Application and modifications*. Clevedon, England: Channel View.
- Fredman, P. og Sandell, K. (2009). 'Protect, preserve, present' – the role of tourism in Swedish national parks. Í W. Frost og C. M. Hall (Ritstj.), *Tourism and national parks: International perspectives on development, histories and change* (bls. 197-208). London: Routledge.
- Hall, C. M. (1992). *Wasteland to world heritage: Preserving Australia's wilderness*. Carlton: Melbourne University Press.
- Hall, C. M., Müller, D. K. og Saarinen, J. (2009). *Nordic tourism: Issues and cases*. Bristol: Channel View.
- Helburn, N. (1977). The wilderness continuum. *Professional Geographer*, 29, 337-347.
- Hendee, J. C., Stankey, G. H. og Lucas, R. C. (1990). *Wilderness management* (2. útgáfa). Golden, Colorado: North American Press.
- Lesslie, R. G. og Taylor, S. G. (1983). The wilderness continuum concept and its implications for Australian wilderness preservation policy. *Biological Conservation*, 32(4), 309-333.
- Talbot, C. (1998). The wilderness narrative and the cultural logic of capitalism. Í J. B. Callicott og M. P. Nelson (Ritstj.), *The great new wilderness debate* (bls. 325-336). Athens: The University of Georgia Press.
- Umhverfisstofnun (2011). Í Aagot V. Óskarsdóttir (Ritstj.), *Hvítbók um löggjöf til verndar náttúru Íslands*. Reykjavík: Umhverfisstofnun.