

19. ársfundur Umhverfisstofnunar, náttúruverndarnefnda sveitarfélaga og forstöðumanna náttúrustofa

Hvalfjarðarsveit 10. nóvember 2016

Niðurstöður umræðuhópa

1. Höfum við skýra sýn og stefnu í náttúruvernd fyrir landið?

Umræðustjóri: Linda Guðmundsdóttir

Sýnin er skýr

Almennt voru fundarmenn sammála um að það væri til heildstæð sýn fyrir landið. Sumum fannst hún óljós en mörgum fannst hún nokkuð skýr. Nefndu sumir Landsskipulagsstefnuna í því samhengi en öðrum fannst þessi sýn á náttúruvernd endurspeglast í mörgum þáttum. Bent var á að minni áhersla væri á sjálfbærni en áður, að auka þyrfti almenna áherslu á sjálfbærni og ýta undir sjálfbærni sem hugmynd í öllu sem við gerum. Þá var bent á að þó sýnin væri til staðar vantaði fjármagn til að framkvæma í samræmi við hana.

Nefnt var að mismunandi sýn á landnýtingu standi oft í vegi fyrir náttúruvernd. Þó það sé heilsstæð sýn á náttúruvernd á landsvísu, þá hafa mismunandi hagsmunaaðilar mismunandi sýn á landnýtingu. Hugmyndir um náttúruvernd og hugmyndir landnotkun fara ekki alltaf saman.

Bent var á að sýn væri eitthvað sem við sjáum fyrir okkur á meðan að stefna sé eitthvað sem við förum eftir. Við hefðum því sýnina en færum ekki eftir stefnunni.

Stefnurnar eru til staðar en ekki er farið eftir þeim

Landsskipulagsstefna: Rætt var um Landsskipulagsstefnuna sérstaklega og bent á að hún þyrfti að vera opið skjal sem tæki breytingum í takt við aðstæður í landinu. Sumir vildu meina að hún tæki ekki mið að aðstæðum á hálendinu eins og þær eru í dag heldur væri með úrelta sýn á hálendið. Óraunhæft væri að byggja upp innviði líkt og fjallaskála sem áður áttu að hýsa örfáa fjallmenn þegar ferðamenn kæmu í tugþúsunum á svæði á hálendinu. Stefna um hálendismiðstöðvar í Landsskipulagsstefnunni væru t.d. ekki í takt við sýn sumra sveitafélaga um umfang slíkra miðstöðva.

Þó var einnig bent á að Landsskipulagsstefnan gæti komið í veg fyrir geðþóttaákvörðanir í skipulagsgerð og að fámenn sveitafélög tækju ákvarðanir varðandi stór landssvæði sem almennt væru óvinsælar á landsvísu. Þá var einnig bent á að Landsskipulagsstefnan væri ný og að það þyrfti að þróa hana áfram.

Það sem stóð upp úr í umræðum um stefnur var það að stefnum virðist almennt ekki framfylgt. Mikil áhersla var því lögð á mikilvægi þess að framfylgja þeim stefnum sem þegar væru til staðar. Ekki væri endilega þörf á nýjum stefnum. Þá var einnig bent á að stundum vantaði „límið“ á milli stefnanna og eftirfylgni með stefnumótun, þar sem gætt væri þess að réttur aðili tæki við keflinu þegar kæmi að því að framfylgja einhverri stefnu.

Bent var á að sveitafélögin gætu nýtt sér betur þau tæki og þær stefnur sem fyrir væru í sinni skipulagsvinnu og að þau þyrftu að fylgja slíkum stefnum eftir.

Bent var á að stefnur sem settar væru fram væru oft flóknar og óaðgengilegar, sérstaklega almenningi en þó einnig þeim sem vinna í opinberum störfum. Stefnurnar væru margar og kæmu frá mismunandi opinberum aðilum í gegnum mismunandi ferli, þær væru oft ekki kynntar almenningi eða útskýrt hvernig þær tengdust heildarsýninni eða öðrum fyrirliggjandi stefnum. Þá væri ekki heldur kynnt að hvaða leyti aðrar opinberar stofnanir eða almenningur gæti nýtt sér eða framfylgt slíkum stefnum. Stefnurnar ættu til að vera uppfærðar ört, án þess að fólk áttaði sig á uppfærslunum. Þá var bent á að ör þróun, t.d. í ferðamennsku hefðu þau áhrif að stefnurnar fylgdu henni ekki eftir. Einnig var bent á að stefnurnar væru margar nýjar, við hefðum hingað til ekki unnið mjög markvissa stefnumótun. Draga þyrfti því fram sýnina og stefnurnar og setja í betra samhengi við verkefni sem eru framundan. Þegar spurt var að því hvernig hægt væri að minnka þetta flækjustig, nefndu sumir þjóðgarðsmiðstöð í því sambandi. Aðrir nefndu samráð og skýrar leikreglur.

Þegar spurt var hvers vegna stefnum er ekki framfylgt var bent á þetta flækjustig en einnig almenna tregðu til að fylgja stefnum. Hefðin hefði oft mikið um það að segja hvernig fólk hagaði sér gagnvart náttúrunni og erfitt væri að breyta hegðun fólks. Þá voru margir sem bentu á að stjórnvöld þyrftu að beita sér í mun meira mæli með viðurlögum þegar kæmi að náttúruvernd og að löggæslan og tollurinn þyrfti að koma sterkari inn í þeim málum. Var því bent á að með því að sekta fyrir náttúruspjöll og brottmál steinda t.d., værum við að sýna í verki virðingu fyrir landinu og náttúrunni.

Nokkrum sinnum kom fram í umæðum að fjármagn vantar til að framfylgja stefnum. Var bent á að ræða þyrfti af alvöru almenna leið til fjáröflunar og gjaldtökur af ferðamönnum til þess að stemma stigu við álagi á náttúruna af völdum ferðamanna. Ferðaþjónustan þyrfti einnig að bera ábyrgð á náttúruvernd á Íslandi.

Þó almennt væri talið að stefnurnar væru til staðar, þá var í nokkrum tilvikum bent á atriði sem upp á vantaði. Það vantaði stefnu hvað varðar fjölda ferðafólks á landinu og betri skilning á því hvað landið þolir. Þá vantaði einnig að innleiða sjálfbærni meira inn í alla stefnumótun, sjálfbærni hefði dottið að sumu leyti út úr umræðunni og því væri mikilvægt að setja sjálfbærnina aftur á kortið. Einnig var bent á að úrræði vantaði fyrir náttúrusvæði og opin svæði í þéttbýli en mikið af þeirri stefnumótun og verkfærum sem væru til, tækju ekki mið af slíkum svæðum.

Hagsmunir ráða stundum för

Hagsmunir hafa að einhverju leyti áhrif á ákvarðanatöku á Íslandi og geta fjárhagshagsmunir einstakra aðila gert það að verkum að stefnumótun er ekki fylgt. Var þetta rætt í samhengi við stóriðju og framkvæmdir en helst sett í samhengi við ferðaþjónustuna, þó sumir bentu á að sífellt fleiri innan ferðaþjónustunnar væru að kalla eftir skýrum línunum í náttúruvernd.

Er allt Ísland ferðamannastaður? Sú spurning kom fram í umræðunum og var bent á að þarf að vera skýrt að það eru ekki allir staðir á Íslandi ferðamannastaðir og að sumar náttúruperlur séu ekki ætlaðar ferðafólki.

Ábyrgð sveitafélaga er mikil í þessum málaflokki, því þau fara með skipulagsvaldið og þurfa þau að gæta þess að hagsmunir ráði ekki ofar stefnum sem eru innleiddar á landsvísu.

Samráð og samtal

Með því að allir átti sig á því hvers er ætlað af þeim þá er meiri skilningur á viðfangsefninu og það kemur í veg fyrir flækjustig. Samráð og skýrar leikreglur milli aðila minnka því flækjustig og auka skilning. Töluvert var rætt um mikilvægi þess að ræða saman og auka samstarf á milli stofnanna og milli sveitarfélaga og ríkisstofnanna. Þá var bent á að betra samstarf vantaði milli ráðuneyta og undirstofnana. Bent var á mikilvægi tengingar á milli ríkisstofnanna og heimafólks en með því að vera með starfssemi á landsbyggðinni er hægt að bæta samráðið til muna.

Bent var á að þó svo að samráð væri almennt jákvætt, þýddi það stundum að enginn þorir að taka ákvörðum sem aðrir eru ósáttir við.

Fræðsla

Ef við viljum að fólk beri virðingu fyrir náttúrunni þarf að fræða fólk um hana og byrja á yngstu kynslóðinni. Við þurfum þó einnig að vera opin yfir fræðslu frá hvoru öðru og vinna saman að því að fræða almenning um þá stefnumótun sem er í gangi. Gott væri að gera stefnurnar aðgengilegri og auðskiljanlegri. Fræðsla getur breytt hegðun og kennt fólk að fylgja eftir stefnumótun sem snýr að náttúruvernd. Með aukinni fræðslu getum við komið betur til skila skilaboðum um mikilvægi náttúruverndar. Þá mun heildasýnin standa á tryggari undirstöðum.

2. Stýring ferðamanna

Umræðustjóri: Davíð Örvar Hansson

Í umræðunum var farið um víðan völl enda nær hugtakið „stýring“ yfir mjög stórt svið. Stýringar er þörf á ferðamannastöðum, þ.e. afmarka þarf gönguleiðir og beina fjöldanum á ákveðnar leiðir. Umferð fólks er stýrt, m.a. hvert fólk fer og hvenær sbr. þegar leiðir eru lokaðar eða fólk beint frá ákveðnum svæðum vegna veðurspár, jarðvár eða annarrar hættu.

Áhrifaríkasta stýringin næst fram með upplýsingum. Mikilvægt er að þeir aðilar sem veita upplýsingar til ferðamanna veiti réttar upplýsingar. Æskilegt væri að upplýsingar séu samræmdar, þ.e. að það eigi sér stað samstarf um upplýsingagjöf til að tryggja sem réttastar upplýsingar. Bækur og vefsíður, m.a. sölusíður ýmiskonar þjónustu, veita oft rangar upplýsingar. Mikilvægt er að gera það sem hægt er til að koma réttum upplýsingum á framfæri bæði með samráði við þá aðila sem veita, eða selja aðgang að upplýsingum eða að „fylla“ internetið af réttum upplýsingum og þannig draga úr vægi rangra upplýsinga.

Lög og reglur eru tól til stýringar en til þess að þær upplýsingar skili sér út í samfélagið þarf að „koma lögum á mannamá“ auk þess að þýða upplýsingar yfir á önnur tungumál.

Í lögum kemur fram réttur almennings til að fara óheft á milli staða. Með þeim er eignarréttur takmarkaður þ.e. landeigendur geta ekki tekið einhliða ákvörðun um að loka svæðum séu þau varin almannarétti. Í umræðum kom fram að æskilegt væri að skoða uppruna almannaréttarins en hann á sér gamla stoð í lögum og byggir á að tryggja vegfarendum að komast sem stysta leið á milli héraða þegar ferðast var fótgangandi eða á hestum. Nú er fólk ekki jafnháð almannarétti og því ástæða til að endurskoða lagaákvæðin.

Vegna lagabreytinga í lögum um náttúruvernd þar sem þrengrt er verulega að gistingu utan tjaldsvæða sé fólk á ferðabílum eða vögnum væri æskilegt að upphugsa kerfi sem leiðir fólk á ferðabílum inn á tjaldsvæði. T.d. væri hægt að gera aðilum sem leigja út ferðabíla að greiða gistináttagjald af farartækjunum þær nætur sem þeir eru í útleigu. Leguaðilar geta svo velt þeim kostnaði út í útleiguna. Að lokum mætti útbúa gistiávísun (voucher) sem leigjendur geta framvísað á tjaldsvæðum og fengið þá „afslátt“ sem næmi gistináttagjaldi.

Ýmsum úrbótum er snúa að stýringu má ná fram með samtali og einhverskonar reglum. T.d. má hvetja fólk til að ferðast frekar í hópferðum en sem einstaklinga því auðveldara er að hafa samráð við ferðaskipuleggjanda heldur en einstaka ferðamann.

Það þarf að leggja áherslu á að Íslendingar fylgi líka þeim takmörkunum sem við setjum gestum okkar því öðru vísi er ekki hægt að ætlast til þess að ferðamenn fylgi reglum.

Uppbyggingu fylgir ábyrgð og mikilvægt að hún sé vel ígrunduð. E.t.v. ætti að draga úr uppbyggingu á ákveðnum stöðum til að letja fólk til að koma. Í tilfellum þar sem bílastæði eru hamlandi þáttur er möguleiki að gestakomur jafnist út yfir daginn. Við lagningu göngustíga þarf að huga að því að afmá villustíga og gamla stíga. Ef það er ekki gert verða gamlir stígar að auka valkosti við nýju stígana.

Að lokum var rætt mikilvægi þess að skoða gjaldtöku inn á ákveðin svæði til að stýra aðsókn. Hærra verð dregur úr áhuga almennings til að sækja staði heim og þannig er hægt að draga úr álagi.

3. Verkfæri

Umraeðustjóri: Guðbjörg Gunnarsdóttir

Lagt var upp með 3 spurningar

1. Hvaða verkfæri nýtast eða myndu nýtast?
2. Hvaða verkfæri vantar?
3. Væri ráð að hafa aðgengi að miðlægum upplýsingum og þá hvar og hvernig?

1. Hvaða verkfæri nýtast eða myndu nýtast?

- Áningasvæði þurfa að vera örugg. Skilti eiga að vera góð/upplýsandi og samræmd
- Sjálfbóðaliðar
- Einfalda uppbyggingu á svæðum
- Meiri landvörslu
- Mannauður
- Samvinna
- Fræðsla

2. Hvaða verkfæri vantar?

Náttúrverndarlög og fræðsla á mannamáli um umgengisreglur í náttúrunni. Koma því á framfæri á mismunandi tungumálum.

Sektir vegna aksturs utan vega duga ekki alltaf til að hræða menn frá athæfinu. Fyrir suma skipta peningar ekki máli og þá langar meira til að aka utan vega! Kannski þyrfti að leggja áherslu á þegnskylduvinnu og vinnu við að lagfæra skemmdir.

Brotin lína meðfram vegaköntum er villandi fyrir útlendinga. Þeir telja að þar sem slík lína er megi stoppa úti í kanti eða utan vegarins. Koma fræðslu um vegakerfið og merkingar þess á framfæri.

3. Væri ráð að hafa aðgengi að miðlægum upplýsingum og þá hvar og hvernig?

- Miðlægagan gagnagrunn upplýsinga vantar.
- Gera þarf ferðamönnum kleift að nálgast upplýsingar um hvað þjónustutákn/merki þýða (bæði Íslendingum og útlendingum).
- Uppfæra skrá um þjónustutákn, ný tákn bætast reglulega við. Setja á netið.
- Samræma þarf merkingar, hafa sömu innanlands og þær sem eru alþjóðlegar.
- Hafa handbók um skiltagerð á vef Sambands íslenskra sveitarfélaga.
- Góðan grunn um upplýsingar um tjaldsvæði landsins vantar.

4. Mikilvægi ákvarðana í náttúruvernd

Umræðustjóri: Jón Björnsson

- Hverjir taka ákvarðanir?
- Hverjir sjá um rekstur á náttúruverndarsvæðum?
- Hvaða rekstur er leyfilegur og hvaða reglur gilda um slíkan rekstur?
- Þegar kemur að rekstri á þá að vera fyrstur „kemur fyrstur fær“?
- Er ákvarðanafælni, af hverju? og hver er fyrirstaðan?
- eru til sameiginlegir verkferlar milli ríkis og sveitarfélaga? Þarf að bæta slíkt. Hvaða ferlar eiga að vera til staðar?

Er ákvarðanafælni

Í tengslum við rekstur á friðlýstum svæðum

- Hver tekur ákvarðanir
- Er þetta fyrstur kemur fyrstur fær eða ættu að vera ákveðnar reglur
- Hvaða reglur gilda núna

Hverjir taka ákvarðanir

Almennt voru fundarmenn á því að ákvarðanir væru fremur teknar í Reykjavík en úti í hinum dreifðu byggðum. Samráð væri oft lítið og mætti bæta þar um. Miðstýring væri nokkur og í tilvikum t.d. friðlýstra svæða færast ákvarðanir oft frá heimamönnum til höfuðborgarinnar.

Hver ræður ferðinni

Hræðsla við hagsmunaaðila var talin talsverð og hefur áhrif á ákvarðanir. Þannig væri vægi ferðaþjónustunnar fyrirferðamikil og réði oft umfram almannahag, umhverfið og hag heimamanna. Ferðaþjónustan hefur jafnvel meiri vikt en náttúra og umhverfi þeirra staða sem heimsóttir eru.

Ferðaþjónustan greiðir oftast nær ekki gjald af þeirri auðlind sem er heimsótt og á sama tíma eru sveitafélög og skipuleggjendur hræddir við að tapa fjármunum ef ákvarðanir stríða gegn hagsmunum ferðaþjónustunnar.

Friðlýsingar og vernd

Margir töldu að kerfi náttúruverndar og friðlýsingar sé of flókið, of dýrt og of tímafrekt. Veldur því að ákvarðanir eru síður teknar. Þá er víða hræðsla við hugtakið „vernd“ og nærsamfélag óttast tap á eigin lífsgildum með vernd landsvæða. Spurning samhliða verður því oft: Hvað missi ég, hvað græði ég? Og aftur spannst umræðan um hræðslu við miðstýringu. Þá töldu ýmsir að lagalegur stuðningur til verndar væri óljós og virkaði jafnvel ekki. Oft væri óskýrt hver bæri ábyrgð og hvernig.

Lausnir

Auka þarf samráð, samtal og fræðslu samhliða gerð landsáætlunar. Samráð er dýrt og tafsamt, en eftir sem áður mjög nauðsynlegt. Auka þarf stefnumótun í stórum hagsmunamálum sbr. ferðaþjónustu enda veldur skortur á framtíðarsýn skammtímagerðum og skilningsleysi. Auka þarf vægi nærsamfélags í ákvörðunartöku grenndarsvæða sinna.

Bent var á að ferðaþjónustan færi oft eigin leiðir og án samráðs við aðra hagsmunaaðila eða stjórnendur ferðamannasvæða. Talið var að margt mætti bæta með því að ferðaþjónustan verði leyfisskyld (þ.e. sæki um leyfi til starfsemi á ekki síst friðlýstum svæðum). Þannig mætti stýra betur umferð og álagi og auka dreifingu ferðamanna.

Efla þyrfti skilning milli manna um mikilvægi náttúruverndar og ekki úr vegi að náttúruvernd fái almannatengil í framtíðinni.

