



NÁTTÚRUVERND OG EFLING BYGGÐA (C9)

Annar verkhluti: Hagrænar sviðsmyndir

Rannveig Ólafsdóttir
Lilja Jóhannesdóttir
Kristín Hermannsdóttir



NÁTTÚRUSTOFA
SUÐAUSTURLANDS



SASS
SAMTÖK
SUNNLEUSKRA
SVEITARFÉLAGA

KATLA GEOPARK

Ferðaþjónusta, náttúruvernd og efling byggða

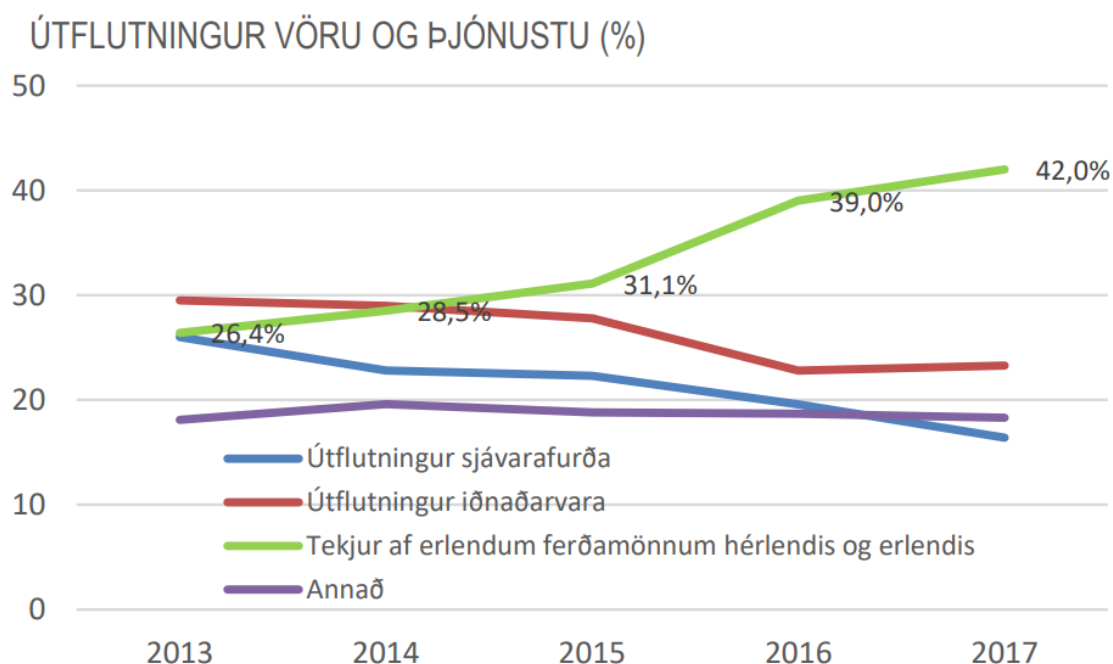
Verkefnið Náttúruvernd og efling byggða (C9) er unnið að frumkvæði umhverfis- og auðlindaráðuneytisins og er hluti af stefnu ríkisstjórnarinnar um sérstakt átak í friðlýsingum. Í stefnumótandi byggðaáætlun fyrir árin 2018-2024 voru skilgreindar 54 aðgerðir sem ætlað er að stuðla að jákvæðri þróun byggða. Ein þessara aðgerða kallast *Náttúruvernd og efling byggða (C9)*. Óskað var eftir því að gerð yrði greining á tækifærum og mögulegum ávinningi í héraði af þjónustu sem byggist á nýtingu og umsjón friðlýstra svæða, svo sem í náttúrutengdri ferðaþjónustu. Í þessu verkefni er sjónum sérstaklega beint að því hvaða hagrænu áhrif friðlýst svæði hafa á nærsvæði og byggir það á greiningu Hagfræðistofnunar Háskóla Íslands sem kom út árið 2018 en einnig er velt upp samfélagslegum áhrifum.

Samtök sunnlenskra sveitarfélaga (SASS) undirrituðu samning við Náttúrustofu Suðausturlands síðari hluta árs 2019 þar sem úthlutað var styrk vegna tveggja verkefna innan aðgerða C9. Verkefnastjóri þessara tveggja verkefna er forstöðumaður Náttúrustofu Suðausturlands en verkið vinna sérfræðingar stofunnar á Höfn og á Kirkjubæjarklaustri.

Verkefninu er skipt niður í þrjá hluta; I) val á náttúruverndarsvæði, II) greiningu hagrænna sviðsmynda og III) sóknarfæri og þróun svæðis. Í fyrsta hluta verkefnisins var greint frá þeim náttúruverndarsvæðum sem Náttúrustofa Suðausturlands tekur fyrir innan aðgerða C9. Annars vegar er það Skarðsfjörður sem liggur austan Hafnar í Hornafirði og hins vegar Núpsstaðarskógar í Skaftárhreppi. Í þessari samantekt verður gert grein fyrir öðrum hluta verkefnisins. Stíllt verður upp mismunandi sviðsmyndum á hvoru svæði, til að leggja mat á möguleg hagræn áhrif ef svæðin eru friðlýst eða verndun þeirra aukin og út frá mismunandi þróun í fjölda ferðamanna.

Ferðaþjónusta á Íslandi

Síðastliðinn áratug hefur gestakomum erlendra ferðamanna hingað til lands fjölgað mjög hratt. Hlutur ferðaþjónustu í gjaldeyristekjum óx úr 26,4% í 42% á árunum 2013-2017 samkvæmt mælingum Hagstofu Íslands um útflutning vöru og þjónustu, og frá árinu 2014 hefur ferðaþjónusta aflað meiri gjaldeyristekna en útflutningur sjávarafurða og iðnaðarvara (sjá mynd 1). Námu tekjur af erlendum ferðamönnum 376,6 milljörðum króna árið 2017 eða 30,6 milljörðum króna fleiri en árið áður (Ferðamálastofa Íslands 2018). Ferðamannastraumurinn kom á afar hagstæðum tíma og réði mestu um að efnahagur landsins náði sér fljótt úr djúpri lægð.



Mynd 1 - Hlutfall gjaldeyrstekna eftir mismunandi atvinnugreinum á Íslandi árin 2013-2017 samkvæmt mælingum Hagstofu Íslands. Hér sést greinilega hvernig hlutfall ferðapjónustu hefur aukist hratt á því tímabili. Mynd úr skýrslu Ferðamálastofu 2018.

Langflestir ferðamenn, eða 92,4%, nefna náttúruna sem aðalástæðu komu þeirra til Íslands (Ferðamálastofa 2018). Því má segja að ferðapjónusta snúist um auðlindanýtingu, og eins og með aðra auðlindanýtingu skiptir máli að hún sé sjálfbær. Viðskiptavinir eru náttúruunnendur og áhersla þeirra er að aukast á sjálfbæra starfsemi þjónustuaðila (KPMG 2019). Hröð fjölgun ferðamanna á stuttum tíma hefur bæði góð og slæm áhrif og á síðustu árum hafa verið auknar áhyggjur um hvort landið þoli ágang slíks fjölda ferðamanna. Álag á umhverfi og samfélög, sérstaklega nærri vinsælum ferðamannastöðum, hefur aukist gríðarlega og innviðir oft ekki nægir til að taka við svona miklum fjölda. Á hinn bóginn hefur ferðapjónusta skapað mikilvæg tækifæri til uppbyggingar í dreifbýli. Ferðapjónusta er nú helsti burðarás fjölmargra samfélaga á landsbyggðinni, sveitabæjum hefur verið breytt í gistiheimili, hótél hafa risið á nær óbyggðum svæðum landsins og heimamenn bjóða upp á ýmiskonar ferðir og leiðsögn fyrir ferðamenn, svo eitthvað sé nefnt.

Eftir öran vöxt ferðapjónustunnar undangengin ár varð samdráttur í brottförum ferðamanna um Leifsstöð árið 2019. Samsetning ferðamanna og neysluhegðun hefur verið að breytast samhliða því að hægt hefur á vexti (KPMG 2019). Stjórnstöð ferðamála lét vinna fyrir sig sviðsmynda- og áhættugreiningu, um hvernig íslensk ferðapjónusta gæti litið út árið 2030. Sviðsmyndirnar sýna að íslensk ferðapjónusta getur þróast í ólíkar áttir, allt eftir því hvaða ákvarðanir verða teknar og til hvaða aðgerða verður gripið á komandi misserum. Skortur á ákvörðunum og aðgerðaleyfi getur að sama skapi mótað framtíð atvinnugreinarinnar og þá

með ófyrirsjáanlegum hætti (KPMG 2015). Það er því ljóst að erfitt er að spá fyrir hver þróunin verður og nauðsynlegt að skoða ólíkar sviðsmyndir til að átta okkur á tækifærum og ógnum. Eins og nýleg dæmi sýna með útbreiðslu COVID-19 veirunnar geta aðstæður í ferðaþjónustu breyst mjög hratt og ekki verður gengið að neinu vísu.

Friðlýst svæði á Íslandi og tækifæri

Friðlýst svæði á Íslandi voru 114 talsins árið 2018 og þöktu yfir 20% af flatarmáli landsins; af þeim eru 3 þjóðgarðar, 44 náttúruvætti, 39 friðlönd, 4 friðlýst búsvæði, 22 fólkvangar og 2 svæði vernduð með sérlögum (Umhverfisstofnun 2019). Reglur um friðlýst svæði hér á landi eru mismunandi og fara eftir markmiðum friðlýsingar, eðli svæðisins og samkomulagi við hagsmunaaðila. Alþjóðanáttúruverndarsamtökin (IUCN) hafa gefið út alþjóðleg viðmið fyrir flokkun náttúruverndarsvæða (sjá mynd 2) og eru þeir sex talsins. Íslensku friðlýsingarflokkarnir skarast að nokkru leyti við þá flokka og má nefna að íslensk friðlönd hafa verið flokkuð í ýmsa verndarflokka IUCN, þ.e. Ia, III, IV og V. Tvö friðlönd eru flokkuð í flokk Ia samkvæmt flokkunarkerfi IUCN og njóta strangrar friðunar m.a. vegna rannsóknahagsmuna, en það eru Surtsey og Eldey. Talið er mikilvægt að friðlýst svæði hér á landi séu flokkuð og að þeim sé stjórnað í samræmi við alþjóðleg viðmið um náttúruverndarsvæði og einnig að þau séu samanburðarhæf við friðlýst svæði í öðrum löndum (Aagot V. Óskarsdóttir 2011).

Heiti friðlýsingarflokks	IUCN flokkur	Hlutfallsleg stærð svæða	Tilgangur og markmið friðlýsingar
Náttúruvé	Ia	Oft minni svæði eða hluti stærri svæða	Friðlýsing með strangri verndun, miklum takmörkunum á umferð og nýtingu, í þeim tilgangi að varðveita líffræðilega fjölbreytni og mögulega einnig jarðminjar/jarðmyndanir. Svæðin geta haft ómetanlegt gildi sem viðmiðunarsvæði fyrir vísindarannsóknir og vöktun.
Víðerni	Ib	Stór lítt snortin svæði	Friðlýsing miðar fyrst og fremst að því að varðveita viðáttumikil svæði, lítt snortin af áhrifum, inngripum og framkvæmdum mannsins.
Þjóðgarðar	II	Venjulega stærri svæði	Friðlýsing til að vernda heildstætt landslag, jarðmyndanir og vistkerfi svo og menningarleg og söguleg gildi viðkomandi svæðis m.a. til að stuðla að því að almenningur eigi aðgang að fjölbreyttum náttúrulegum svæðum til útivistar og fræðslu.
Náttúruvætti	III	Oftast minni svæði	Oftast jarðfræðileg fyrirbæri sem vernduð eru vegna fræðilegs gildis, fegurðar eða sérkenna.
Friðlönd	IV	Misstór svæði	Friðlýst vegna mikilvægra vistkerfa, vistgerða, tegunda og búsvæða þeirra.
Landslagsverndarsvæði	V	Venjulega stærri svæði	Friðlýsing miðar að verndun sérstæðs og fágæts landslags, landslagsheilda og jarðmyndana.
Verndarsvæði með sjálfbærri hefðbundinni nýtingu	VI	Venjulega stærri svæði	Friðlýsing þjónar fyrst og fremst þeim tilgangi að vernda náttúruleg vistkerfi sem nýtt eru með sjálfbærum hætti.
Fólkvangur	V og VI	Misstór svæði	Friðlýsing náttúrulegs svæðis til útivistar í grennd við þéttbýli.

Mynd 2 - Íslensku friðlýsingarflokkarnir og verndarflokkar alþjóðlegu náttúruverndarsamtakanna (e. IUCN). Tafla tekin úr Hvítbók um náttúruvernd (Aagot V. Óskarsdóttir 2011).

Þó að ákveðnar hömlur geti fylgt friðlýsingum er þær sjaldnast mjög takmarkandi og í seinni tíð hefur verið lögð áhersla á þau tækifæri sem geta fylgt friðlýsingum. Friðlýst svæði eru flest að finna þar sem byggð er dreifð og oft nálægt samfélögum á landsbyggðinni sem hafa átt undir högg að sækja undanfarna áratugi. Í stefnu stjórnvalda á Íslandi hefur byggðapróun verið töluvert áberandi í umræðunni síðustu ár. Mikill vilji er fyrir því, bæði hjá ráðamönnum og

almenningi, að byggð blómstri sem víðast. Í skýrslu Hagfræðistofnunar Háskóla Íslands sem kom út í desember 2019 var gerð ítarleg greining á því hvernig ýmis ferli og stefnumótandi áætlanir sem snúa að byggðapróun gætu haft áhrif á verndarsvæði og hver væru tengslin milli áætlana um friðlýsingar og stefnumörkunar um þróun byggða. Litið var til áætlana á landsvísu og í einstökum landshlutum. Kom þá í ljós að fram til þessa hefur að mestu verið litið fram hjá hlutverki friðlýstra svæða í eflingu grannbyggða og svæðin ekki verið talin hvatar að byggðapróun á Íslandi. Það horfir þó til betri vegar þar sem í núgildandi stefnumótandi byggðaáætlun sem kom út í júní árið 2018 er stofnun og rekstur friðlýstra svæða skoðaður í samhengi við byggð. Einnig hefur verið hnykk á byggðapróunarhlutverki Vatnajökulsþjóðgarðs með breytingu á lögum árið 2016 (Hagfræðistofnun Háskóla Íslands 2019).

Ef rétt er að málum staðið getur friðlýsing skapað ný tækifæri fyrir nálæg byggðarlög, ekki síst samhliða þróun í ferðaþjónustu. Að sama skapi getur framsal á umsjón með svæðum til miðlægs ríkisvalds vakið upp ótta hjá heimamönnum um að missa frá sér völd í eigin nærumhverfi. Það er því mikilvægt að huga vel að þessum þáttum og virkt samráð við íbúa í tengslum við friðlýsingar er algert lykilatriði (Hagfræðistofnun Háskóla Íslands 2019). Eitt af markmiðum verkefnisins *Náttúruvernd og efling byggða* er að opna á umræðu um áhrif friðlýsinga á nærumhverfi við heimamenn til að fá fram skoðanir þeirra.

Náttúruvernd og efnahagsþróun

Meginmarkmið friðlýsinga er að vernda náttúruna en með sumum tegundum friðlýsinga er lögð áhersla á að gera verðmæta og sérstaka náttúru aðgengilega almenningi en dæmi um slíkt eru þjóðgarðar. Með friðlýsingum er almennt stuðlað að því að lífríki fái að þróast á eigin forsendum, að jarðmyndunum sé ekki raskað og náttúruvegurð haldist ósnortin. Friðlýst svæði hafa oft mikið aðdráttarafl og eru í mörgum tilfellum helstu áfangastaðir ferðamanna á Íslandi. Mikilli umferð fólks fylgir óneitanlega rask. Það er því ákveðin áskorun fólgin í að gefa fólki kost á að njóta náttúrunnar og á sama tíma stuðla að því að gildi hennar skerðist ekki (Umhverfisstofnun 2019).

Rannsóknir erlendis sýna að aðdráttarafl svæðis eykst ef það fær aukna verndun. Well-Reinius & Frenman (2007) báru saman viðhorf gesta til þjóðgarða, stöðu á heimsminjaskrá Sameinuðu þjóðanna og friðlanda fyrir verndarsvæði lífhvolfa (e. Biosphere reserve) og komust að því að þegar svæði urðu þjóðgarðar jókst virði þeirra verulega, bæði fyrir ferðamenn og fyrir landshlutann. Aukningin var um 80% í báðum tilfellum og hafði áhrif á ákvörðun um að koma þangað hjá 44% gesta. Staða á heimsminjaskrá jók sömuleiðis á virði svæðanna, 52% fyrir gesti og 67% fyrir landshlutann; hins vegar sögðu aðeins 5% að staða á heimsminjaskrá hefði ráðið úrslitum um komuna. Fæstir gestir vissu að staðir væru friðlönd fyrir lífríki áður en þeir komu og það hafði lítil áhrif á ákvörðun um að koma (1,5%) en jafnvel það gerði svæðið eftirsóknarverðara fyrir ferðamenn. Það að ákveðið svæði fái skilgreinda stöðu í gegnum friðlýsingar- og verndunarferli getur þannig eflt aðdráttarafl þess (Wall-Reinius & Fredman 2007).

Náttúruvernd er stundum stillt upp sem andstæðu við efnahagsþróun. Sagt er að velja þurfi á milli þess að vernda náttúru eða nýta hana, t.d. til orkuvinnslu eða uppbyggingar iðnaðar. En með auknu efnahagslegu vægi ferðaþjónustu og dýpri skilningi á margvíslegu hlutverki náttúruverndar hafa þessi viðhorf verið að breytast. Náttúruvernd þarf ekki að vera andstæða við þróun efnahags heldur getur hún þvert á móti verið ein tegund nýtingar og þannig skapað fjölbreytileg verðmæti fyrir samfélagið (Hagfræðistofnun Háskóla Íslands 2019). Þótt náttúruvernd sé í grunninn alltaf náttúrunnar vegna er einnig mikilvægt að nálgast hana út frá hagrænum og samfélagslegum þáttum og skoða hvaða tækifæri felast til dæmis í friðlýsingum svæða fyrir byggðir landsins svo sem fyrir ferðaþjónustu, bændur, landeigendur og samfélagið.

Efnahagsleg áhrif friðaðra svæða

Rannsóknir á efnahagslegum áhrifum friðaðra svæða hafa verið gerðar víða um heim á síðustu árum. Bandaríkin voru fyrst í þeim rannsóknum en mælingar á fjölda ferðamanna hafa staðið yfir síðan 1904 og útgjöld ferðamanna síðan 1998. Bandaríkjamenn þróuðu svokallað MGM líkan eða Money Generation Model sem er mikilvægt til útreikninga á efnahagslegum áhrifum í náttúruferðamennsku og fjallað verður betur um síðar í þessari samantekt. Margar Evrópuþjóðir hafa gert svipaðar rannsóknir svo sem Bretar, Þjóðverjar, Belgar, Spánverjar og Finnar (Jukka Siltanen 2018). Niðurstöður slíkrar greiningar í Finnlandi sýndu fram á að fyrir hverja evru sem lögð er í finnska þjóðgarða og friðuð útivistarsvæði skila 10 evrur sér til baka í þjóðarþjónu (Metsahallitus Parks & Wildlife Finland 2018).

Á síðustu árum hafa verið gerðar sambærilegar rannsóknir á Íslandi. Árið 2017 kom úr skýrsla sem greinir frá efnahagslegum áhrifum þjóðgarða á Íslandi. Þjóðgarðurinn Snæfellsjökull var notaður sem dæmi í þessari rannsókn til þess að þróa aðferðafræði sem síðan má heimfæra upp á aðra þjóðgarða og náttúruverndarsvæði. Efnahagsleg áhrif Þjóðgarðsins Snæfellsjökuls reyndist vera 3,9 milljarðar íslenskra króna á ári. Tengja má 700 störf og yfir 900 milljónir í beinum sköttum við eyðslu gesta í tengslum við heimsóknir í garðinn. Hlutfall efnahagslegra áhrifa miðað við kostnað í Þjóðgarðinum Snæfellsjökli er 48:1 samkvæmt endurreiknuðum gögnum árið 2018 (Jukka Siltanen 2018). Niðurstöðurnar benda til þess að náttúruvernd og náttúrumiðuð ferðaþjónusta séu efnahagslega sterkir valkostir við nýtingu náttúruauðlinda og það sé skýrt tækifæri til að þróa þjónustu í þjóðgarðinum á efnahagslega sjálfbærum grundvelli (Jukka Siltanen 2017).

Á vormánuðum 2018 óskaði umhverfis- og auðlindaráðuneytið eftir því að Hagfræðistofnun kannaði áhrif friðlýstra svæða á tekjur og atvinnu í nánasta umhverfi þeirra. Fór fram viðamikil rannsókn á 11 stöðum af ýmsum toga um land allt, misaðgengilegum og mismikið vernduðum.

Notast var við MGM líkanið til að meta áhrif friðlýstra svæða á atvinnu og tekjur í nágrenninu. Í líkaninu eru margfölduð saman útgjöld hvers ferðamanns, fjöldi þeirra á hverjum stað og sérstakur margfaldari. Útkoman sýnir mat á áhrifum af útgjöldum ferðamanna á framleiðslu og atvinnu í næsta nágrenni staðanna en miðað er við 50 km radíus.

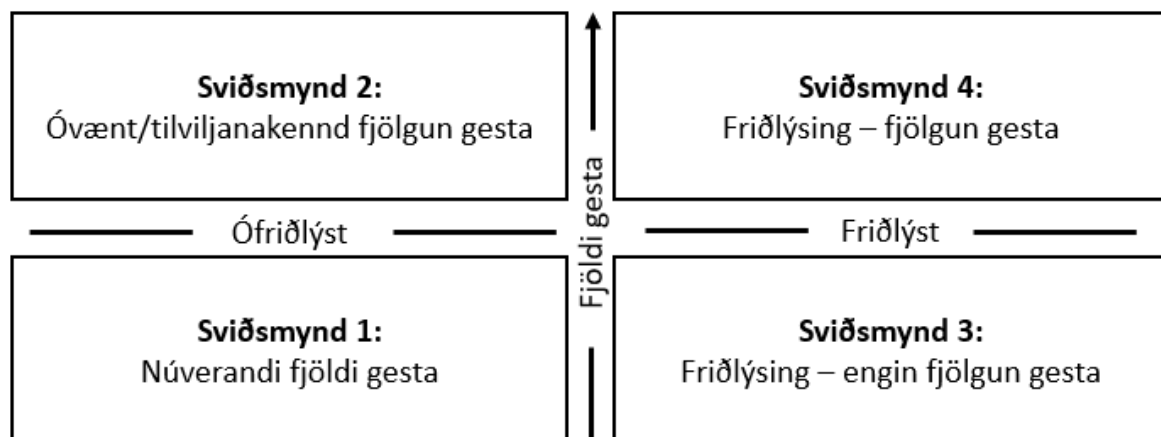
*Efnahagsleg áhrif = fjöldi ferðamanna * meðalútgjöld á mann * margfaldari*

Tölur um fjölda ferðamanna á hverjum stað eru langflestar frá Rögnum Ólafssyni og Gyðu Þórhallsdóttur, en þau hafa um árabíl talið ferðamenn í þjóðgörðum og mörgum öðrum vinsælum stöðum í náttúru Íslands. Útgjöld ferðamanna á hverjum stað voru könnuð með viðtölum og alls var rætt við ríflega 3.000 ferðamenn, 200-350 á hverjum stað. Margfaldarinn er venjulega metinn með hjálp svæðisbundinna aðfanga- og afurðatafla. Því miður eru slíkar töflur ekki til fyrir Ísland og varð því að grípa til annarra ráða. Var notast við margfaldara úr erlendum könnunum á svæðisbundnum áhrifum og til að draga úr hættu á ofmati er notast við lægsta margfaldara sem fannst í könnunum með MGM-tækni. Þar að auki voru niðurstöður MGM-líkansins sannreyndar með könnun meðal fyrirtækja í ferðaþjónustu og borið saman við fyrirbyggjandi skattagögn.

Niðurstöður rannsóknarinnar sýndu fram á að friðlýst svæði víða um land eru mikilvæg fyrir atvinnulíf í næsta nágrenni þeirra. Auk þess leikur enginn vafi á mikilvægi friðlýstra svæði í hlutverki náttúruferðamennsku. Rannsóknin sýndi fram á að um 1.800 manns vinna við að taka á móti ferðamönnum á 11 friðlýstum svæðum og öðrum fjölsóttum svæðum í náttúru Íslands sem rannsökuð voru, eða yfir 5.500 störf á landsvísu. Árleg efnahagsleg áhrif af þessum stöðum eru um 10 milljarðar króna, eða 33,5 milljarðar króna á landsvísu og er hlutfall efnahagslegra áhrifa miðað við kostnað 23:1. Langstærstur hluti útgjalda í tengslum við friðlýst svæði sem rannsökuð voru, eða um 98%, kemur frá erlendum ferðamönnum (Jukka Siltanen 2018).

Hagrænar sviðsmyndir

Í þessum kafla verða dregnar upp fjórar mismunandi sviðsmyndir fyrir hvort svæði sem hér eru skoðuð nánar, Núpsstaðarskóga í Skaftárhreppi annars vegar og Skarðsfjörð í Hornafirði hins vegar. Sviðsmyndirnar gefa mynd af samþættingu náttúruverndar og fjölda ferðamanna næsta áratuginn (mynd 3). Sviðsmyndirnar eru fjórar og nafngiftir lýsandi fyrir hvað þær endurspegla.



Mynd 3 - Sviðsmyndirnar fjórar sem mótaðar voru um þróun svæðisins byggt á friðlýsingarstöðu og fjölda gesta fyrir Núpsstaðarskóga og Skarðsfjörð.

Á hvorum staðnum fyrir sig verður reynt að varpa ljósi á möguleg hagræn og samfélagsleg áhrif á nærsvæði (50 km radíus út frá svæðunum) út frá mismunandi þróun ferðaþjónustu á Íslandi og stöðu svæðis gagnvart náttúruvernd. Stuðst er við hagræna útreikninga Jukka Siltanen (2018) frá 11 náttúrutengdum ferðamannastöðum á Íslandi. Notast er við kostnaðartölur sem miðast við meðal neyslu ferðamanna á Íslandi þar sem litlar sem engar upplýsingar eru til um hvers lags neysluhegðun ferðamenn sýna sem sækja svæðin tvö. Eyðsla meðal ferðamanns skiptist þannig; um 23% í eldsneyti, 23% í gistingu, 20% í matarinnkaup önnur en á veitingastöðum og börum, rúm 15% í aðgöngumiða og ferðir, 12% í veitingastaði og bari, en önnur eyðsla svo sem almenningssamgöngur, fatainnkaup, minjagripir og fleira telur minna (Jukka Siltanen 2018). Tafla 1 sýnir útreikninga á hagrænum áhrifum út frá mismunandi fjölda gesta á svæðinu og fjölda starfa sem myndast í kjölfarið. Störfin eru reiknuð út sem blanda af heilsársstarfi og hlutastarfi og því þarf að taka fjölda þeirra starfa sem myndast með fyrirvara.

Tafla 1 - Útreikningar á hagrænum áhrifum og fjölda starfa sem myndast út frá mismunandi fjölda gesta á svæði. Notast er við meðaltölur fyrir hinn almenna ferðamann en stuðst er við útreikninga Jukka Siltanen (2018).

Fjöldi gesta á svæði	Efnahagsleg áhrif (ísl kr)	Störf
500	446.000	0
1000	892.000	0
2500	2.229.000	1
5000	4.459.000	1
10.000	8.918.000	3
25.000	22.295.000	7
50.000	44.589.000	13
100.000	89.178.000	26
200.000	178.356.000	53

Núpsstaðarskógar

Núpsstaðarskógar eru tilnefndir á B-hluta náttúruvinnjaskrár vegna vistgerða á landi (þ.e. skrá yfir þær náttúruvinnjar sem Alþingi hefur ákveðið að setja í forgang um friðlýsingu á næstu fimm árum). Skógarnir eru í landi Núpsstaðar sem er í einkaeigu. Svæðið er fáfarið enda hefur þangað verið illfært út af ám og vöðum og einungis verið fært vel útbúnum jeppum. Á síðustu árum, í kjölfar hopunar jökla á svæðinu, hafa árnar breytt farvegum sínum það mikið að nú er fært inn í Núpsstaðarskóga án þess að þurfa að fara yfir ár, og því líklegt að það sé eingöngu tímaspursmál hvenær umferð þangað eykst, mögulega til muna. Nokkur fyrirtæki hafa um árabíl boðið upp á leiðsagðar gönguferðir um svæðið, en ekki hefur verið mikil aðsókn í slíkt á síðustu árum. Samkvæmt heimamönnum eru flestir sem leggja leið sína þangað Íslendingar á eigin vegum. Engin talning hefur verið á fjölda ferðamanna sem fara inn í Núpsstaðarskóga, en með upplýsingum frá landeiganda og öðrum heimamönnum má áætla að fjöldinn sé um 300-400 manns á ári hverju. Að mati Náttúrufræðistofnunar Íslands er umferð ferðamanna talin ein stærsta ógn svæðisins.

Sviðsmynd 1: Núverandi fjöldi gesta

Þessi sviðsmynd gefur okkur óbreytt ástand næsta áratuginn. Svæðið er ómerkt, bæði við þjóðveg og á korti, og að mestu óþekkt utan landssteinanna svo litlar líkur eru á því að erlendir ferðamenn komi þangað.

Svæðið er ófriðlýst og engin markviss ferðaþjónusta er rekin inni á svæðinu. Hagræn áhrif þessarar sviðsmyndar eru lítil. Talið er að um 300-400 manns heimsæki svæðið á ári. Miðað við útreikninga ættu hagræn áhrif að vera um 360 þúsund krónur á ári, sem deilist á mismunandi útgjaldaliði á nærsvæðinu, það er svæðið í kringum Kirkjubæjarklaustur og Skaftafell. Þessi sviðsmynd er talin fremur ólíkleg miðað við þróun sem hefur orðið í ferðaþjónustu undanfarin ár.

Sviðsmynd 2: Óvænt/tilviljanakennd fjölgun gesta

Í þessari sviðsmynd er búist við því að einhver „uppgötvi“ svæðið og fegurð þess og staðsetning spyrjist út sem verður til þess að ferðamönnum þangað fjölgar hratt. Í kjölfar ört vaxandi notkunar á samfélagsmiðum í markaðssetningu eru dæmi um að nánast óþekktir staðir á Íslandi rati þar inn og í kjölfarið flykkist fólk á staðinn í stríðum straumum. Dæmi um slíkt eru Fjaðrárgljúfur og flugvélabrakið á Sólheimasandi sem urðu gríðarlega vinsælir áfangastaðir fyrir nokkrum árum, skömmu eftir að tónlistarmaðurinn Justin Bieber meðal annarra heimsótti svæðin. Þessi sviðsmynd miðar við slíka atburðarrás.

Svæðið er ófriðlýst og engin markviss ferðaþjónusta er rekin á svæðinu. Fólk kemur að mestu leyti þangað á eigin vegum, en með vaxandi áhuga geta ferðaþjónustuaðilar á svæðinu farið að sjá sér hag í því að gera út ferðir þangað. Núpsstaðarskógar eru hvergi merktir frá þjóðvegi og því ekki einfalt að rata þangað á eigin vegum, það getur skapað ýmsar hættur, bæði fyrir ferðamenn og ökutæki, aukið álag á viðbragðsaðila og aukinn utanvegaakstur. Litlir sem engir innviðir eru til staðar og svæðið því ekki tilbúið til að taka á móti miklum fjölda ferðamanna.

Heimsókn í Núpsstaðarskóga tekur mestallan daginn og því er gert ráð fyrir að fólk skilji eftir sig pening á svæðinu, til dæmis með gistingu, mat og eldsneyti. Því má búast við að efnahagsleg áhrif geti orðið þó nokkur, sjá efnahagsleg áhrif miðað við fjölda gesta í töflu 1. Á móti kemur að með óbreyttu ástandi er svæðið ekki í umsjón neins opinbers aðila og hætta er á að ósnortin náttúran láti fljótt á sjá. Þar af leiðandi verða jákvæð hagræn áhrif líklega aðeins tímabundin með þessari sviðsmynd.

Sviðsmynd 3: Friðlýsing – engin fjölgun gesta

Í sviðsmynd þrjú er um hreina náttúruvernd eða friðun að ræða, þar sem friðlýsing á sér stað náttúrunnar vegna en ekki í þeim tilgangi að opna fyrir aðgengi ferðamanna. Oft er þetta gert í vísindalegum tilgangi eða í þeim tilgangi að vernda sérstaka náttúru og takmarkar því aðgengi almennings að svæðinu. Hér eru lítil sem engin hagræn áhrif þar sem fjöldi ferðamanna er svo

lítill. Talið er ólíklegt að þessi sviðsmynd eigi sér stað miðað við þá þróun í ferðaþjónustu sem hefur átt sér stað undanfarin ár.

Sviðsmynd 4: Friðlýsing – fjölgun gesta

Í sviðsmynd fjögur hafa Núpsstaðarskógar verið friðlýstir vegna sérstakrar náttúru. Ólíkt sviðsmynd tvö, þar sem tilviljanakennd fjölgun gesta átti sér stað, hefur hið opinbera lagt fjármagn í uppbyggingu innviða, svo sem gerð göngustíga, salernisaðstöðu, fræðsluefni og fleira. Svæðið er merkt sem áhugaverður áfangastaður við þjóðveg og vegur betrubættur. Þetta gerir það að verkum að gestakomum þangað fjölgar vegna aukinnar kynningar og samfélagsvitundar en á sama tíma er reynt að stýra gestakomum miðað við þolmörk svæðisins.

Búast má við að þó nokkur hagræn áhrif geti orðið, en sjá má efnahagsleg áhrif miðað við fjölda gesta í töflu 1. Fjármagn sem kemur inn á nærsvæði eykst í hlutfalli við fjölda gesta og þegar ákveðnum fjölda gesta er náð (u.þ.b. 2500 gestir á ári samkvæmt MGM líkaninu) skapast eitt starf. Hafa ber í huga að störfin sem skapast eru sett fram með fyrirvara, og um er að ræða bæði hlutastörf og heilsársstörf sem skapast á nær svæðinu öllu, en ekki einungis innan friðlýsta svæðisins. Hins vegar má leiða að því líkum að með auknum fjölda ferðamanna á friðlýstu svæði og tekjum sem af þeim skapist muni í framtíðinni verða landvörður frá viðeigandi stofnun á svæðinu til að sinna viðhaldi, fræðslu og axla ábyrgð á ástandi svæðisins.

Allt þetta eykur virði svæðisins og gerir það að verkum að svæðið verður meira aðlaðandi fyrir ferðamenn, erlenda jafnt sem innlenda, og auki stolt og vitund heimamanna á svæðinu.

Skarðsfjörður

Skarðsfjörður er tilnefndur á B-hluta náttúruminjasrár (þ.e. skrá yfir þær náttúruminjar sem Alþingi hefur ákveðið að setja í forgang um friðlýsingu á næstu fimm árum) vegna vistgerða á landi, fjöruvistgerða og fugla (Náttúrufræðistofnun Íslands 2018). Náttúrufræðistofnun Íslands telur að helstu ógnir sem stafi að svæðinu sem lagt er til að sé friðlýst séu framkvæmdir, framræsla og búfjárbætur. Leggur hún til að aðgerðir til verndar séu að takmarka sem mest röskun fjöru og leiru, endurheimt votlendis þar sem landnýting leyfir og að stilla búfjárbætur í hof. Landnotkun á svæðinu sem skilgreint er til friðunar er landbúnaður (beit), dúntekja í æðarvarpi, ferðaþjónusta og efnisvinnsla á mól. Svæðið sem á að friða er að mestu í einkaeigu og tilheyrir tíu jörðum sem og Sveitarfélaginu Hornafirði (Skipulags- og tæknisvið Sveitarfélagsins Hornafjarðar – munnleg heimild).

Erfitt er að meta gestafjölda í Skarðsfirði þar sem þjóðvegur 1 liggur að hluta til meðfram strandlínu Skarðsfjarðar og að auki liggur byggðin á Höfn, sem og hluti dreifbýlis, við Skarðsfjörð. Umferðarteljara er að finna við leiðina út á Horn en ekki verður stuðst við þær tölur en ástæður þess eru reifaðar í sérkafla um Horn hér að neðan.

Innan svæðisins sem á að friðlýsa í Skarðsfirði er undirlendi jarðarinnar Horns sem er mjög vinsæll ferðamannastaður. Árið 2019 var metið út frá umferðarteljurum að tæplega 160.000 manns hafi heimsótt Horn og sé tekið meðaltal af aukningu ferðamanna síðustu 5 ára (32% aukning á ári) hefði mátt reikna með að rúmlega 210.000 manns hefði komi þangað árið 2020 (Rögnvaldur Ólafsson og Gyða Þórhallsdóttir 2020, óbirt gögn). Sökum breyttra forsenda í ferðaþjónustu vegna COVID-19 munu þær spár líklega ekki ganga eftir og erfitt verður að spá um það að sinni. Eitt helsta aðdráttarafl svæðisins er falleg fjallasýn en þess má geta að fjöllin eru ekki innan friðlýsingarmarka. Mikla aukningu í fjölda ferðamanna sem heimsækir svæðið má mögulega tengja við svokölluð „Bieber-áhrif“, þar sem þekktur einstaklingur heimsækir svæðið og notar myndefni þaðan til kynningar. Líklegt má telja að svæðið sé eitt það vinsælasta á landinu til myndatöku og eru myndir þaðan notaðar til fjölbreyttrar auglýsingagerðar fyrir fyrirtæki, bæði fyrir fyrirtæki á svæðinu en ekki síður í öðrum landshlutum eða erlendis. Einnig spilar inn í fjölgun ferðamanna að fólk hefur í mikið auknum mæli farið að ferðast á eigin vegum og skoðar áhugaverða staði sem eru í heppilegri nálægð við hringveginn, líkt og við Horn.

Eftir þó nokkra skoðun var tekin ákvörðun um að Horn og sá mikli fjöldi gesta sem heimsækir staðinn verði ekki tekin með í sviðsmyndagreiningu og útreikninga á hagrænum áhrifum friðlýsingar Skarðsfjarðar. Metið var sem svo að Horn væri sér fyrirbrigði innan Skarðsfjarðar sem þyrfti að meta sérstaklega og félli ekki innan ramma þessa verkefnis. Fyrirhuguð friðlýsing Skarðsfjarðar er vegna fuglalífs og sérstakra búsvæða og var ákveðið að beina sjónum frekar að því.

Sviðsmynd 1: Núverandi fjöldi gesta

Í sviðsmynd eitt er óbreytt ástand næsta áratuginn og svæðið ófriðlýst. Fjöldi einstaklinga sem heimsækir Skarðsfjörð vegna sérstæðs náttúrufars er óþekktur. Engar merkingar eru á svæðinu sem gefa til kynna að hér sé um einstakt svæði að ræða. Skarðsfjörður er að mestu óþekktur utan landssteinanna svo litlar líkur eru á því að erlendir ferðamenn komi sérstaklega þangað, umfram að eiga þar leið hjá á ferð sinni um landið.

Engin markviss ferðaþjónusta er rekin á svæðinu sem tengist náttúru Skarðsfjarðar. Hagræn áhrif þessarar sviðsmyndar eru óþekkt en reikna má með að þau séu lítil.

Sviðsmynd 2: Óvænt/tilviljanakennd fjölgun gesta

Í sviðsmynd tvö er búist er við því að svæðið komist óvænt eða fyrir tilviljun í kynningu. Dæmi um slíkt væru vinsælar kvikmyndir, deiling myndefnis á samfélagsmiðlum einstaklinga með marga fylgjendur og jafnvel auglýsingar. Í kjölfarið spyrst staðsetning út sem verður til þess að ferðamönnum fjölga hratt á svæðinu.

Svæðið er ófriðlýst og engir innviðir eru á vegum hins opinbera sem tengjast sérstæðri náttúru Skarðsfjarðar. Í kjölfar tilviljunarkenndrar aukningar gesta sjá ferðaþjónustuaðilar sér hag í því

þjóða upp á gistingu, ferðir eða einhvers konar upplifun á svæðinu sem mætir þörfinni sem aukning gesta veldur.

Búast má við því að jákvæð hagræn áhrif geti orðið þó nokkur, sjá má efnahagsleg áhrif miðað við fjölda gesta í töflu 1. En þar sem engir innviðir eru til staðar og svæðið ekki í umsjón eða undir eftirliti neins opinbers aðila er svæðið illa undirbúið fyrir mikinn fjölda gesta og hætt við að ósnortin náttúran láti fljótt á sjá. Líkur eru á að viðkvæmt fuglalíf verði fyrir truflun og virði svæðisins rýrni fljótt og þar af leiðandi mögulegt að jákvæð hagræn áhrif verði tímabundin.

Sviðsmynd 3: Friðlýsing – engin fjölgun gesta

Í sviðsmynd þrjú er svæðið friðlýst en ekki er lögð áhersla á innviðaupbyggingu og gestum fjölga ekki. Tilgangur friðlýsingar er að vernda sérstæða náttúru og því ekki áhersla á að opna aðgengi og fjölga gestum því slíkt gæti haft neikvæð áhrif.

Kynning svæðisins er álíka eftir friðlýsingu og fyrir hana og staða hagrænna áhrifa svipuð og í sviðsmynd eitt.

Sviðsmynd 4: Friðlýsing – fjölgun gesta

Í sviðsmynd fjögur hefur Skarðsfjörður verið friðlýstur í þeim tilgangi að vernda sérstæða náttúru. Ólíkt við sviðsmynd þrjú hefur hið opinbera lagt fjármagn í innviði, svo sem merkingar á svæði, fræðsluefni, göngustíga og útsýnisstaði. Gestakomum þangað fjölga vegna aukinnar kynningar og samfélagsvitundar. Í þessari sviðsmynd er reynt að stýra gestakomum á þann hátt að viðkvæmt fuglalíf verði fyrir takmörkuðu raski en alltaf er hætt við að einhver neikvæð áhrif verði. Sökum friðlýsingar er svæðið á ábyrgð ríkisins og því ber skylda til að tryggja að hnignun eigi sér ekki stað.

Búast má við að þó nokkur jákvæð hagræn áhrif geti orðið, en sjá má efnahagsleg áhrif miðað við fjölda gesta í töflu 1. Fjármagn sem kemur inn á nærsvæði eykst í hlutfalli við fjölda gesta og þegar ákveðnum fjölda gesta er náð (u.þ.b. 2500 gestir á ári samkvæmt MGM líkaninu) skapast eitt starf. Eins og áður segir er fjöldi starfa sem myndast sett fram með fyrirvara, og um er að ræða bæði hlutastörf og heilsársstörf sem skapast á nærsvæðinu öllu, en ekki einungis innan friðlýsta svæðisins. Hins vegar má leiða líkum að því að með auknum fjölda ferðamanna á friðlýstu svæði og tekjum sem af þeim skapast muni í framtíðinni verða landvörður á svæðinu til að sinna eftirliti og fræðslu. Innviðir og fræðsluefni gerir það að verkum að svæðið verður meira aðlaðandi fyrir ferðamenn og aðra gesti. Einnig má leiða líkum að vitund heimamanna um svæðið og sérstöðu þess aukist sem enn eykur á virði svæðisins.

Lokaorð

Núpsstaðarskógar í Skaftárhreppi og Skarðsfjörður í Hornafirði eru bæði einstök svæði vegna merkilegrar náttúru og eiga það sameiginlegt að vera tilnefnd á B-hluta náttúru-minjaskrár vegna vistgerða. Dregnar hafa verið upp fjórar mismunandi sviðsmyndir fyrir hvort svæði sem byggðar voru á mismunandi friðlýsingarstöðu annars vegar og hins vegar breytilegum fjölda ferðamanna næsta áratuginn. Út frá þessum forsendum var varpað ljósi á möguleg efnahagsleg áhrif sem kynnu að skapast á nærsvæðinu.

Stuðst var við rannsóknir og útreikninga Jukka Siltanen en í ljós kom að lágmarksfjöldi gesta á hvorum stað þyrfti að ná 2.500 manns á ári til að skapa eitt starf. Búast má við því að þó nokkur hagræn áhrif geti orðið og muni þau aukast í hlutfalli við fjölda gesta. Munurinn á milli sviðsmynda sem sýna friðlýst svæði annars vegar og óverndað hins vegar er aðallega sá að þar sem búið er að friðlýsa má búast við að fjármagn komi frá hinu opinbera sem nýtist í viðhald og uppbyggingu á svæðinu, svo sem landvörð sem ber ábyrgð á svæðinu og sér til þess að náttúran láti ekki á sjá. Fyrirhugað er að halda vinnufundi haustið 2020 þar sem sviðsmyndir verða kynntar fyrir íbúum og hagsmunaaðilum á hvoru svæði fyrir sig. Þar gefst fólki tækifæri á að tjá sína skoðun og deila hugmyndum um framtíðarhorfur svæðanna. Skoðað verður hvaða tækifæri eða ógnir felast í friðlýsingum svæða og hvaða verðmætu samfélagslegu áhrif geta skapast.

Heimildaskrá

Aagot V. Óskarsdóttir (ritstj.). (2011). *Náttúruvernd – Hvítbók um löggjöf til verndar náttúru Íslands*. Reykjavík: Umhverfisráðuneytið.

Ferðamálastofa. 2018. *Ferðaþjónusta á Íslandi í tölum 2018*. Sótt af <https://www.ferdamalastofa.is/static/files/ferdamalastofa/Frettamyndir/2018/oktober/ferdatjonusta-a-islandi-i-tolum-2018-6.pdf> þann 09.01.2020.

Hagfræðistofnun Háskóla Íslands. 2019. *Náttúruvernd og byggðapróun: Áhrif verndarsvæða á grannbyggðir*. Reykjavík: Hagfræðistofnun Háskóla Íslands.

Jukka Siltanen. 2017. *Economic Impact of National Parks in Iceland; Case Study of Snæfellsjökull National Park* (M.Sc. lokaritgerð). Háskóli Íslands.

Jukka Siltanen. 2018. *Economic impact of Iceland's protected areas and nature-based tourism*. Reykjavík: Hagfræðistofnun Háskóla Íslands.

KPMG. 2019. *Þróun í ferðaþjónustu 2019*. Sótt af <https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/is/pdf/2019/06/Throun-i-ferdathjonustu-2019.pdf> þann 10.01.2020

KPMG. 2015. *Framtíð ferðaþjónustunnar á Íslandi árið 2030. Sviðsmyndir og áhættugreining*. Sótt af <https://www.stjornarradid.is/media/atvinnuvegaraduneyti-media/media/acrobat/skyrsla-svidsmyndir-og-ahaettugreining.pdf> þann 10.01.2020

Loftmyndir Á.Á. Sótt af <http://map.is/hofn> þann 27.11.2019.

Metsähallitus Parks & Wildlife Finland. 2018. *Local Economic Impacts of Finnish National Parks and Other Protected Areas Year 2017*. Sótt af <https://www.metsa.fi/web/en/economicbenefitsofnationalparks> þann 04.03.2020

Náttúrufræðistofnun Íslands 2018. *Skarðsfjörður*. Sótt af <https://www.ni.is/node/21626> þann 12.12.2019.

Umhverfisstofnun. 2019. *Handbók um friðlýst svæði umhverfisstofnunar*. Sótt af <https://ust.is/library/Skrar/utgefid-efni/Verndaraetlanir/HandbokMars2019.pdf> þann 27.01.2020

Well-Reinius, S. W., & Fredman, P. 2007. *Protected areas as attractions*. *Annals of Tourism Research*, 34 (4), 839-854.