

Nefndasvið Alþingis
b.t. umhverfis- og samgöngunefndar
Austurstræti 8–10
101 Reykjavík



Reykjavík, 13. maí 2019

Efni: Umsögn SAF – Samtaka ferðaþjónustunnar um 778. mál, frumvarp til laga um Þjóðgarðastofnun og þjóðgarða.

Hinn 30. mars sl. lagði umhverfis- og auðlindaráðherra fram á Alþingi frumvarp til laga um um Þjóðgarðastofnun og þjóðgarða. Í frumvarpinu er gert ráð fyrir því að sett verði á fót sérstök Þjóðgarðastofnun sem ætlað er að fara með stjórnýslu þjóðgarðamála, önnur náttúruverndarsvæði og náttúruvernd. Kveðið er á um stjórnskipulag og hlutverk stofnunarinnar í frumvarpinu ásamt því sem gerðar eru tillögur um efni og réttaráhrif ákvarðanatöku um friðlýsingu og annarra ákvarðana sem stofnuninni verður heimilt að taka. Í frumvarpinu gerð tillaga að skilgreiningum tiltekinnna þjóðgarða og stjórnskipulagi, málsmeðferð og stjórnarháttum einkum vegna gerðar stjórnunar- og verndaráætlana fyrir þjóðgarða. Er hér aðeins stiklað á stóru í lýsingu á innihaldi frumvarpsins. Ráðherra mælti fyrir frumvarpinu hinn 11. apríl sl. og var því vísað til umhverfis- og samgöngunefndar að fyrstu umræðu lokinni. Með tölvupósti, dags. 12. apríl 2019, óskaði nefndin eftir umsögn SAF – Samtaka ferðaþjónustunnar um frumvarpið og var frestur til að skila umsögn veittur til og með 9. maí 2019.

Hér í upphafi vekja SAF athygli á því að samtökin veittu umsögn um drög að frumvarpinu þegar það var birt á samráðsgátt stjórnvalda, Ísland.is.¹ Í meginatriðum eiga þau atriði sem þar eru sett fram við um frumvarpið sem hér er tekið til umsagnar að breyttum breytanda. Á þeim tíma sem liðinn er frá því að frumvarpsdrögin sættu opnu samráði á samráðsgáttinni hafa átt sér stað nokkrar umræður innan SAF um frumvarpið og heildarsamhengi ferðaþjónustu á hálendinu. Í því ljósi telja nú SAF tilefni til að taka nokkur atriði frumvarpsins til sérstakrar umfjöllunar.

Valddreift stjórnskipulag þjóðgarða.

SAF fagna því að til standi að sameina verkefni sem eru á höndum margra stofnana undir einn hatt Þjóðgarðastofnunar. Þá lýsa samtökin ánægju með þau áform sem getið er um í samráðskafli greinargerðar frumvarpsins að það fé sem sparast kann, vegna þeirrar hagræðingar sem hlýst af sameiningu verkefna undir eina stofnun, eigi að renna

¹ Sjá á vefslóðinni: [https://samradsgatt.island.is/oll-mal/\\$Cases/Details/?id=99](https://samradsgatt.island.is/oll-mal/$Cases/Details/?id=99)

í að styrkja innviðuppbyggingu í þjóðgörðum m.a. með hliðsjón af auknum ferðamannafjölda. SAF fagna efnisinnhaldi b-liðar 1. tölul. og 2.–7. tölul. 44. gr. þar sem lagt er upp með sameiningu verkefna innan þjóðgarðanna. Við þetta má þó bæta að SAF telja að e.t.v. mætti ganga enn lengra við að sameina verkefni og stofnanir á einum stað. Þannig má ætla að Landgræðslan og mörg verkefni á vegum Skógræktar ríkisins eigi góða samleið með þeim verkefnum sem Þjóðgarðastofnun er ætlað að fara með. Hjá þeim stofnunum er jafnframt að finna þekkingu og verkunnáttu sem vel mætti nýta við uppgræðslu og verndun vegna beitar eða ágangs ferðamanna sem eru að mörgu leyti eðlislík. Skilningur SAF er sá að nú þegar annist Landgræðslan verndarsvæði innan þjóðgarða.

Í almennum athugasemdum er á mörgum stöðum vísað beint og óbeint til ferðaþjónustustarfsemi og ferðamennsku. Tilvist og umfang ferðamennsku er meðal helstu forsendna þess að málefni þjóðgarða og náttúruverndarsvæða fái þann gaum sem þeim er gefinn með frumvarpinu. Því má jafnvel halda fram að aukin ferðamennska réttlæti stofnsetningu Þjóðgarðastofnunar samkvæmt umfjöllun í 2. kafla greinargerðar frumvarpsins. Þetta endurspeglast t.d. í 3. og 4. gr. frumvarpsins sem fjalla um friðlýsingu þjóðgarðs og markmið með stofnun þjóðgarðs.

Gert er ráð fyrir því í frumvarpinu að Þjóðgarðastofnun hafi ríkt samræmingarhlutverk vegna verkefna þjóðgarða og er það vel. Eins og ítarlega er rakið í greinargerð frumvarpsins byggjast ákvæði þess um stjórnskipulag og ákvarðanatöku um stefnumótun og áætlanagerð þjóðgarða á sjónarmiðum um valddreifingu. Þykir það fyrirkomulag heppilegt þegar litið er til skipulagsvalds sveitarfélaga og reynslu af valddreifðu stjórnskipulagi Vatnajökulþjóðgarðar. Við útfærslu valddreifingar virðist hins vegar verið reynt að setta ólík sjónarmið með því að taka stjórnskipulag hvers núverandi þjóðgarðs upp í frumvarpið. Niðurstaðan verður sú að málsmeðferð og aðkoma aðila stjórnskipulagsins verður mismunandi. Undir slíkum kringumstæðum er hætt við að mismunandi áherslur verði ofan á við ákvarðanatöku um gerð stjórnunar- og verndaráætlana og atvinnustefnu. Þar sem málsmeðferðin og áherslur geta orðið mismunandi milli Þjóðgarða er hætt við að áherslumunur komi fram í mismunandi kröfum og skilyrðum til atvinnustarfsemi. Þegar svo háttar til er hætt við að samræmingarhlutverk Þjóðgarðastofnunar verði erfitt viðfangs. Þá má jafnframt gera ráð fyrir að mismunandi áherslur, kröfur og skilyrði muni valda rekstraraðilum óvissu. Skilningur SAF er að hinu valddreifða stjórnskipulagi sé ætlað að skapa sátt um rekstur og skipulag þjóðgarða. Undir mismunandi skilyrðum og kröfum er hins vegar hætt við að ósátt skapist meðal rekstraraðila.

Í ljósi framangreinds lýsa SAF áhyggjum af því að samræmishlutverk Þjóðgarðastofnunar muni reynast flókið og erfitt. Í augum ferðaþjónustuaðila skipta fyrirjáanleiki og stöðugleiki miklu máli þegar að skilyrðum og kröfum til þeirra kemur. Svo dæmi sé tekið mætti auka á samræmi við úthlutun réttinda innan þjóðgarða með því að líta til Vakans sem er gæða-, öryggis og umhverfiskerfi íslenskrar ferðaþjónustu.

Aðkoma ferðaþjónustuaðila.

Í 12. og 15.–18. gr. frumvarpsins er helstu hagsmunaaðilum tryggð aðkoma að umdæmisráði, stjórn náttúruverndarsvæða og stjórn Þjóðgarða. Framangreindir aðilar munu gegna veigamiklu hlutverki við ráðgjöf, stefnumótun, áætlanagerð og mótun áherslna og krafna eins og leiðir m.a. af 14. og 20. gr. frumvarpsins.

Í 12. gr. er lagt til að umdæmisráð verði skipað fulltrúa Þjóðgarðastofnunar, fimm fulltrúar sveitarfélaga, einn fulltrúi frá útivistarsamtökum, einn frá umhverfisverndarsamtökum og einn frá Bændasamtökum Íslands. Aðeins er hins vegar gert ráð fyrir að ferðamálasamtök á viðkomandi svæði og SAF tilefndi einn fulltrúa í sameiningu.

Í 15. gr. er lagt til að stjórn náttúruverndarsvæða verði skipuð fulltrúum sveitarfélaga á viðkomandi svæði og fulltrúi náttúruverndarsamtaka.

Í 16. gr. er lagt til að stjórn Þjóðgarðsins á Þingvöllum verði skipuð einum fulltrúa tilnefndum af sveitarfélögum á svæðinu, einum fulltrúa úr Þingvallanefnd, einum fulltrúa frá náttúruverndarsamtökum og tveimur fulltrúum samkvæmt ákvörðun ráðherra. Aðeins er gert ráð fyrir áheyrnaraðild eins fulltrúa frá útivistarsamtökum og eins fulltrúa frá ferðamálasamtökum á svæðinu.

Í 17. gr. er lagt til að stjórn Vatnajökulsþjóðgarðs verði skipuð fjórum fulltrúum sveitarfélaga, einum fulltrúa náttúruverndarsamtaka og tveimur fulltrúum samkvæmt ákvörðun ráðherra. Aðeins er gert ráð fyrir áheyrnaraðild eins fulltrúa frá útivistarsamtökum og eins frá ferðamálasamtökum á svæðinu.

Í 18. gr. er lagt til að stjórn Þjóðgarðsins Snæfellsjökuls verði skipuð þremur sveitarstjórnarmönnum af svæðinu, einum fulltrúa umhverfisverndarsamtaka og einum fulltrúa ráðherra. Aðeins er gert ráð fyrir áheyrnaraðild eins fulltrúa frá útivistarsamtökum og eins frá ferðamálasamtökum á svæðinu.

Þrátt fyrir að ferðaþjónusta virðist vera ein meginástæða þess að fýsilegt þyki að koma Þjóðgarðastofnun á laggirnar, stofnun sem á að hafa ríkt samræmingarhlutverk og fara í umboði ráðherra með stjórn ýmissa mála sem varða Þjóðgarða og vinna samkvæmt markmiðum 4. gr. frumvarpsins vegna stofnunar Þjóðgarða, sem m.a. snúa að aðgangi ferðamanna að Þjóðgarðasvæðum og styrkja byggðir og atvinnustarfsemi er ferðaþjónustunni tryggð afar lítil aðkoma að stefnumótun og áætlanagerð. Undir slíkum kringumstæðum er að mati SAF afar hætt við að stefnumótun og áætlanagerð Þjóðgarða taki ekki nægilegt tillit til möguleika og þarfa ferðaþjónustuaðila. Þar með er hætt við að mikilvæg tækifæri til skilvirkra og raunhæfra lausna á álitamálum sem upp kunna að koma fari forgörðum. Á þetta ekki síst við þegar kemur að mótun og yfirferð yfir stjórnunar- og verndaráætlun og atvinnustefnu auk breytinga sem stjórnir Þjóðgarða eiga að geta lagt til á stjórnunar- og verndaráætlun skv. 2. másl. 5. mgr. 27. gr. frumvarpsins.

Eins og áður hefur komið fram er skilningur SAF sá að sá hluti stjórnskipulags sem fjallað er um í 12. og 15.–18. gr. eigi að stuðla að sátt. Afar hætt er hins vegar við að fyrirkomulagið og ákvarðanataka sem af því mun leiða valdi ósátt meðal ferðaþjónustuaðila og þar með eru líkur á að sáttarmarkmiðinu verði ekki náð verði frumvarpið samþykkt óbreytt.

Í þessu samhengi vekja SAF athygli á að inntak orðanna *ferðamálasamtök á svæðinu* er afar óskýrt og ekki í takt við þá þróun sem orðið hefur í málefnum ferðaþjónustu síðustu ár. Benda samtökin á að hugtakið *ferðamálasamtök* er ekki lengur að finna í lögum um Ferðamálastofu, nr. 96/2018, sem komu í stað laga um skipan ferðamála, nr. 73/2005. Ástæðan er sú að slík samtök eru aðeins virk á tiltölulega fáum svæðum á landinu og oft rekin í tengslum við sveitarfélög eða samtök þeirra. Við þetta má einnig bæta að ferðaþjónustuaðilar á viðkomandi svæðum eru í flestum tilvikum aðilar að SAF og því væri það í betra samhengi við raunveruleikann að fela SAF það hlutverk í 16.–18. gr. að tilnefna fulltrúa að höfðu samráði við ferðaþjónustuaðila sem starfa innan þeirra sveitarfélaga á viðkomandi þjóðgarðssvæði.

Hvað þjóðgarðinn á Þingvöllum varðar telja SAF rétt að halda því á lofti að samtökin átta sig fyllilega á mikilvægi þess að þjóðgarðurinn falli undir sambærilegt stjórnskipulag og aðrir þjóðgarðar en tryggja þurfi að þinghelgi svæðisins hafi Þingvallanefnd sem sérstakan málssvara.

Málsmeðferð.

Í 27. gr. er kveðið á um málsmeðferð í umdæmisráði Vatnajökulþjóðgarðs, stjórnnum þjóðgarða og aðkomu þingvallanefndar að stefnumótun og áætlanagerð. Sú málsmeðferð sem þar er lýst er ekki samræmd heldur eru sérstakar reglur sniðnar fyrir Vatnajökulþjóðgarð, Þingvallabjóðgarð og aðra þjóðgarða. Ljóst er að samræmingarhlutverk Þjóðgarðastofnunar verður afar mikilvægt í ljósi þeirra sérreglna sem koma fram í frumvarpsgreininni. Fyrirkomulagið mun ekki einungis reynast stofnuninni flókið heldur einnig fyrir utanaðkomandi aðila og jafnvel fulltrúa í umdæmisráðum og stjórnnum þjóðgarðanna. Að mati SAF hefði verið lag að samræma málsmeðferðarreglur þjóðgarðanna betur. Að óbreyttu skapast hætta á að upp komi álitamál sem þarf á leysa á vettvangi hvers þjóðgarðs og óljóst verður að hvaða leyti úrlausn þeirra verður fordæmisgefandi fyrir úrlausn stjórnskipulegra álitamála í öðrum þjóðgördum. Ef það á að óbreyttu að reynast mögulegt fyrir SAF og félagsmenn samtakanna að átta sig á og halda heildarsýn yfir stjórnskipulagið er hið minnsta nauðsynlegt að tryggja SAF meiri aðkomu að umdæmisráðum og stjórnnum þjóðgarðanna.

SAF telja tilefni til að fagna því sérstaklega að lagt er upp með það í 3. mgr. 27. gr. að opið samráð um stjórnunar- og verndaráætlun verði lögbundið. Þar með verða nútímakröfur um gagnsæi uppfylltar.

Skörun atvinnustefnu og stjórnunar- og verndaráætlunar.

Kveðið er á um atvinnustefnu í 32. gr. og um stjórnunar- og verndaráætlun í 26. gr. Í ljósi markmiða 4. gr. frumvarpsins er óhjákvæmilegt að skörunar gæti milli atvinnustefnu og stjórnunar- og verndaráætlun. Í því ljósi leyfa SAF sér að benda á að í skýrsludrögum þverpólítískrar nefndar um stofnun þjóðgarðs á miðhálandinu kemur það álit fram að áherslur í atvinnustefnu fái vægi í stjórnunar- og verndaráætlun. SAF taka undir það og telja við hæfi að umhverfis- og samgöngunefnd geri það einnig.

Um einstakar greinar.

Gjaldtökuákvæði.

Kveðið er á um gjaldtöku í 42. gr. frumvarpsins. Í 13. tölul. 1. mgr. 41. gr. reyndar vísað til gjaldtöku skv. 43. gr. sem er væntanlega misritun.

Af orðalagi 42. gr. og skýringum við greinina verður ráðið að gjaldtaka muni eiga sér stað sem þjónustugjald. SAF minna á að lögmætisregla stjórnsýsluréttar og lagaáskilnaðarreglur 40. og 77. gr. stjórnarskrár gera strangar kröfur til skattlagningar- og gjaldtökuheimilda. Þegar að álagningu þjónustugjalda kemur nægir sk. einföld lagaheimild. Sú almenna regla er talin gilda að stjórnvöldum sé óheimild að taka gjald nema heimild til gjaldtöku leiði af lagatexta með nokkuð skýrum hætti. Í ljósi framangreinds telja SAF orðalag gjaldtökuheimildar 42. gr. haldna nokkrum annmörkum. Þannig er ekki nokkuð óskilgreint hvaða þjónustu á að vera heimilt að innheimta gjald fyrir auk þess sem ekki hefur verið tekin skýr afstaða til þess hvernig nýta eigi tekjur af gjaldtökunni. Þá er gengið svo langt við útfærslu þeirra þátta sem gjaldinu eru ætlað að standa undir að það er verulegum vafa undirorpið að hvernig gjaldtakan á að geta staðið í *nægilegum tengslum* við kostnað við veitingu þjónustu.

Í 2. másl. 2. mgr. 42. gr. er lagt til að kveðið verði á um heimild til töku endurgjalds vegna samninga við þjónustuaðila um atvinnutengda starfsemi innan þjóðgarðsins. Orðalag ákvæðisins er nokkuð óskýrt og t.d. ekki ljóst hvort því er ætlað að hafa sjálfstætt gildi eða hvort skoða verði það í samhengi við ákvæði 3. mgr. 42. gr. Þetta þyrfi að skýra.

Að framangreindu sögðu telja SAF tilefni til að lýsa áhyggjum af tíðni þjónustugjaldaheimilda almennt. Við gildistöku laga um opinber fjármál urðu ýmsar breytingar á fyrirkomulagi útgjaldaheimilda í fjárlögum. Af heildarsamhengi laganna leiðir einnig að sk. mörkun skatttekna hefur samkvæmt meginreglu verið afnumin. Tilfinning SAF er sú að ríkrar tilhneigingu gæti til að tryggja stofnunum og verkefnum tekjur með heimildum til álagningar þjónustugjalda. Hefur þróunin orðið sú að í mörgum tilvikum er gengið svo langt við útfærslu þjónustugjaldaheimilda að verulega er farið að reyna á meginreglur um þjónustugjöld. Í því ljósi skora SAF á Alþingi að vera á varðbergi.

Bindandi ákvæði í áætlun.

Samkvæmt 4. mgr. 28. gr. frumvarpsins eiga allir sem fara um þjóðgarð og dveljast þar að vera bundnir af stjórnunar- og verndaráætlun sem ætlað er að vera meginstjórn tæki þjóðgarða sbr. 26. gr. Af ákvæðum 26. gr. leiðir að í áætluninni á m.a. að fjalla um landnýtingu, mannvirkjagerð, öryggismál, staðsetningu mannvirkja og innviða, heimildir til umferðar um þjóðgarðinn og ýmsar takmarkanir sem m.a. snerta atvinnurekstur. Ráðherra er ætlað að staðfesta stefnuna samkvæmt ákvæðum 5. mgr. 27. gr. og hana á að birta í stjórnartíðindum. Af þessu leiðir að stjórnunar- og verndaráætlun er ekki aðeins ætlað að vera stefnumörkunarskjal heldur á hún einnig að gegna hlutverki stjórnvaldsfyrirmæla sem innihalda innri og ytri reglur. Þar með eru ákvæði 4. mgr. 28. gr. sbr. og 27. gr. orðin ígildi reglugerðarákvæða. Að mati SAF er þetta fyrirkomulag nokkuð óhefðbundið og vera kann að þessi háttur reglusetningar verði ekki nægilega skýr í augum þeirra sem þurfa að fara að þeim reglum sem settar verði í stjórnunar- og verndarstefnu sem verður blanda markmiða, aðgerða og mælikvarða sem settir verða fram í stefnumótunarskyni og háttarnisreglna.

Val milli aðila.

3. mgr. 42. gr. er svohljóðandi:

Sé nauðsynlegt að takmarka fjölda aðila sem stunda tiltekna atvinnutengda starfsemi í þjóðgarði er heimilt að ákveða að fram fari opinbert og hlutlægt val á milli allra hæfra umsækjanda um starfsemina og að fjárhæð endurgjalds ráði úrslitum við ákvörðun um veitingu sammings.

Af skýringum við 42. gr. verður ráðið að skilyrði úthlutunar takmarkaðra gæða til atvinnustarfsemi innan þjóðgarðs og úthlutunaraðferðir verði skilgreindar í stjórnunar- og verndaráætlun. Að mati SAF væri æskilegt að löggjafinn tæki afstöðu til þeirra megin skilyrða og -úthlutunaraðferða sem ætlunin er að heimila þjóðgarði að beita. Til dæmis mundi skýrleiki heimildarinnar aukast töluvert ef tekin væru dæmi um mögulegar úthlutunaraðferðir og þau skilyrði sem unnt væri að setja til að tryggja hæfi aðila til að sækjast eftir úthlutun. Þá er afar mikilvægt að Alþingi taki afstöðu til þess vægis reynslu og nýtingar aðstöðu innan þjóðgarðs getur haft við slíka úthlutun.

Kæruréttur.

Samkvæmt 2. mgr. 36. gr. munu umhverfisverndarsamtök og útivistarsamtök eignast sérstakan rétt til að kæra ákvarðanir sem teknar eru á grundvelli laganna óháð tilvisti lögvarinna hagsmuna. Ætla verður að sérstakur kæruréttur umhverfisverndarsamtaka sé felldur inn í ákvæðið með vísan til alþjóðlegra skuldbindinga. Sama ályktun verður dregin af skýringum við 36. gr. þar sem tekið er fram að til útivistarsamtaka í skilningi ákvæðisins teljist samtök sem hafa útivist og umhverfisvernd að markmiði. Í þessu samhengi vaknar sú spurning hvort útivistarsamtök sem hafa m.a. umhverfisvernd að markmiði séu svo frábrugðin öðrum samtökum sem hafa m.a. umhverfisvernd að

markmiði að það réttlæti að önnur samtök séu útilokið frá sérstökum kærurétti. Þannig má t.d. benda á að SAF hafa sett sér sérstaka umhverfisstefnu² og hafa skilgreint umhverfismál meðal helstu hagsmunamála ferðaþjónustunnar.

Í framangreindu ljósi leggja SAF til að sérstakur kæruréttur verði látinn ná til umhverfisverndarsamtaka og *annarra samtaka sem hafa umhverfisvernd að markmiði*.

Að lokum.

Að lokum ítreka SAF mikilvægi ferðaþjónustu sem forsendu stofnunar þjóðgarða. Að mati samtakanna færi því afar vel á því ef nefndin sæi sér fært að halda því á lofti að hugtakið almenningur í frumvarpinu nær ekki síður til ferðamanna og því óhjákvæmilega ferðaþjónustufyrirtækja.

Virðingarfyllst,

F.h. SAF – Samtaka ferðaþjónustunnar



Jóhannes Þór Skúlason, framkvæmdastjóri

² Sjá vefsíðunni: https://www.saf.is/wp-content/uploads/umhverfisstefna_saf_2017.pdf